ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX

UN AUTRE REGARD SUR LES TERRITOIRES

ÉLÈVES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX DE L'INET

PROMOTION SALVADOR ALLENDE

2011-2012

le cnfpt INET

AVANT-PROPOS

PAR JEAN-MARC LEGRAND

DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DU CNFPT,
DIRECTEUR DE L'INET

Les projets collectifs constituent un des temps forts du parcours de formation des élèves administrateurs. Expérience fondatrice d'un véritable travail d'équipe, ces stages d'une durée de neuf semaines sont l'occasion pour les élèves de piloter collectivement un projet pour répondre à la commande d'une collectivité territoriale.

De novembre 2011 à la fin janvier 2012, les élèves de la promotion Salvador Allende ont réalisé 15 projets collectifs. Villes, communautés d'agglomération, conseils généraux, conseils régionaux… tous les niveaux de collectivités étaient concernés et les élèves ont investi des territoires variés, du Nord-Pas-de-Calais à Marseille, de Quimper à Nouméa. La diversité des sujets proposés est la traduction des problématiques actuelles des collectivités et des enjeux auxquels elles doivent faire face.

Les projets collectifs mettent les élèves en situation professionnelle. On attend d'eux qu'ils mènent à bien une mission à caractère stratégique et prospectif. Chaque équipe se trouve ainsi en responsabilité de conduire un projet complexe qui va de l'analyse fine de la commande à la phase d'aide à la décision auprès de la direction générale et des élus.

Les élèves sont amenés à s'investir pleinement au service de la collectivité commanditaire. Ils réalisent un diagnostic précis du contexte et des enjeux, rencontrent une grande diversité d'acteurs et mobilisent toutes leurs compétences de futurs cadres supérieurs pour imaginer et formaliser les préconisations les plus adéquates.

Le caractère collectif de la mission est incontestablement la valeur ajoutée de l'exercice. Gage d'efficacité et de productivité pour la collectivité, le travail d'équipe est source d'« intelligence collective » et s'avère une étape formatrice et structurante pour chaque élève.

Les 27 et 28 février derniers, les élèves ont présenté oralement leurs projets collectifs devant un jury de hauts fonctionnaires territoriaux, leurs futurs pairs. Le jury a pu apprécier, tout comme les collectivités commanditaires, la qualité du travail réalisé par chaque équipe, tant du point de vue méthodologique que des préconisations formulées.

Au-delà de l'intérêt des sujets, de leur actualité et de leur prise directe avec des enjeux prospectifs, ces 15 projets collectifs offrent des bases de réflexion et d'actions structurantes pour les collectivités. Le fait que certaines aient déjà commencé à mettre en œuvre les méthodes et propositions formulées par les élèves montre bien tout l'intérêt de ces missions.

Voilà pourquoi je vous invite à la lecture de ces synthèses des projets collectifs. Elles mettent en lumière les enjeux actuels des collectivités et témoignent du potentiel et de l'expertise des futurs administrateurs territoriaux.

Capitaliser ces expériences pour diffuser l'esprit et la qualité du service public local, telle est l'ambition du CNFPT et de l'INET.

AVANT-PROPOS

PAR MARIE-FRANCINE FRANÇOIS
PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION
DES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX DE FRANCE

Depuis la création du cadre d'emplois, l'AATF a contribué à la reconnaissance des métiers territoriaux, et défend une conception ouverte et moderne du service public territorial.

Elle a fait du management public un axe fort de ses réflexions, et se veut sur ces questions un espace de partage et d'échange d'expériences entre administrateurs de générations différentes, attentifs à la diversité des territoires et aux évolutions de la société.

Dans la constitution d'un socle commun de référence, l'existence d'une école joue un rôle essentiel et l'INET a pour nous cette fonction importante de capitalisation et de transmission des savoirs et savoir-faire.

La formation des élèves-administrateurs est un temps privilégié d'analyse des expériences, de recensement des bonnes pratiques et plus largement d'observation des mutations en jeu dans les collectivités territoriales.

C'est la raison pour laquelle l'AATF, dès 2005, a proposé à l'INET de publier les synthèses des rapports que les élèves élaborent à l'occasion des projets collectifs qu'ils mènent au cours de leur formation.

Je me félicite que le CNFPT se soit aujourd'hui approprié cette démarche et ait fait sienne cette publication.

Cette cinquième édition témoigne à la fois de la permanence des questionnements managériaux des collectivités, et de la diversité des champs d'intervention des administrateurs territoriaux.

Elle marque aussi la prégnance des questions d'optimisation des moyens, de transversalité et d'évaluation des politiques publiques, mais aussi de gouvernance territoriale dans la conduite des projets par les collectivités.

Cette recherche permanente de la pertinence et de l'efficacité dans l'action des collectivités territoriales est pour nous la raison d'être de la décentralisation.

SOMMAIRE

➔ l'organisation interne au service de la performance : évolution et partage des fonctions ressources pour un meilleur service public
VILLE DE BORDEAUX 11

➔ financement privé de l'action et des projets municipaux : opportunité et modalités de recours
VILLE DE GRENOBLE 23

➔ politique de la mer et du littoral : concrétiser l'ambition municipale
VILLE DE MARSEILLE 33

➔ refonte des modes de tarification des services publics du territoire toulousain
VILLE DE TOULOUSE 43

➔ expérience d'une démarche concertée entre élus pour actualiser le projet communautaire
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE QUIMPER 53

➔ appui à la mise en place du contrôle de gestion
CONSEIL GÉNÉRAL DES CÔTES D'AMOR 63

➔ évaluation des politiques de protection de l'enfance et des contributions des politiques publiques à sa prévention
CONSEIL GÉNÉRAL DU GARD ET DU VAUCLUSE 73

➔ les compétences exercées par la Province Sud ne relevant pas de sa responsabilité
PROVINCE SUD 87

➔ réformer la territorialisation de l'action départementale
CONSEIL GÉNÉRAL DU RHÔNE 97

➔ quelles solutions innovantes pour une optimisation des services sociaux de proximité pour un territoire rural ?
CONSEIL GÉNÉRAL DE SEINE-ET-MARNE 109

➔ articulation des politiques sociales et d'aménagement
CONSEIL GÉNÉRAL DU VAL DE MARNE 119

➔ structuration des enjeux et objectifs de la politique du logement des personnes défavorisées
CONSEIL GÉNÉRAL DES YVELINES 129

➔ la formation en Limousin : leviers de gouvernance et d'organisation
CONSEIL RÉGIONAL DU LIMOUSIN 139

➔ quelles politiques territoriales de la région en direction des intercommunalités et des territoires de projets ?
RÉGION MIDI-PYRÉNÉES 149

➔ la dématérialisation des documents comptables et financiers « Des projets au chemin du succès »
CONSEIL RÉGIONAL DU NORD-PAS-DE-CALAIS 159

Les auteurs du projet

Caroline DESAIGUES

Muriel HENNETIN

Adeline SAUVANET

Rémi SIMON

VILLE DE
BORDEAUX

L'ORGANISATION INTERNE AU SERVICE DE LA PERFORMANCE : ÉVOLUTION ET PARTAGE DES FONCTIONS RESSOURCES POUR UN MEILLEUR SERVICE PUBLIC

Les responsables du projet

➔ Christophe LEURET
Directeur Général des Finances et de la Gestion (DGFG)

➔ Benoit LION
Adjoint au DGFG, Directeur de l'Évaluation
et de la Performance (DEP)

Notre projet collectif s'inscrit dans le cadre de la démarche globale de performance (GLOB') initiée par la Ville de Bordeaux en 2007, qui a profondément modifié les relations entre les managers et les directions ressources.

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

Les enjeux de la mission étaient multiples, en termes de performance, de finances, de ressources humaines (RH), d'organisation, de management et de transparence.
Les objectifs stratégiques poursuivis portaient sur l'amélioration de la performance des services en repensant l'organisation interne, l'optimisation de l'utilisation des ressources, le renforcement de la transparence dans l'utilisation des ressources de la collectivité et l'offre d'un meilleur service public au bénéfice du citoyen, de l'usager et du contribuable.
La mission devait également répondre à des objectifs opérationnels. Il s'agissait en effet de :

- ➔ délimiter le périmètre des directions ressources ;
- ➔ analyser les modèles de partage des fonctions ressources ;
- ➔ interroger les relations entre les directions ressources (prestataires de services) et les directions opérationnelles (bénéficiaires de services).

2 AMÉLIORER LES RELATIONS ENTRE DIRECTIONS RESSOURCES ET DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES

Les éléments de notre diagnostic nous ont permis de proposer et de mettre en œuvre trois préconisations concrètes et opérationnelles à court et moyen terme :

- la mise en place d'un tableau de bord RH,
- la structuration et l'animation du réseau des Responsables Administratifs et Financiers-RAF,
- l'expérimentation d'un contrat de services.

2.1 Favoriser le dialogue entre directions ressources et directions opérationnelles

2.1.1 Le partage des fonctions ressources : une décentralisation à des degrés variables

La Ville de Bordeaux n'offre pas un schéma de décentralisation unique. Les fonctions ressources font l'objet d'un partage à des degrés variables. Ainsi, certaines d'entre elles associent très fortement les directions opérationnelles tandis que d'autres sont très centralisées au niveau de la direction ressources. Malgré un niveau actuel de décentralisation hétérogène, il ne semble toutefois pas y avoir de conflit de compétences sur ce sujet.
Cette répartition des rôles pourrait cependant être améliorée sur quelques points précis comme l'affectation du contentieux et du précontentieux en matière d'urbanisme ou la décentralisation de certaines enveloppes RH. Enfin, pour la plupart des fonctions ressources, la répartition des rôles entre directions ressources et directions opérationnelles est apparue mouvante.
En effet, des missions ressources se sont parfois développées spontanément dans un certain nombre de directions opérationnelles. Il existe ainsi des ateliers mécaniques en dehors des services techniques qui entretiennent des machines spécifiques par exemple.

2.1.2 La mise en place d'un tableau de bord RH : un outil du dialogue de gestion

La première préconisation retenue par les membres du Comité de pilotage portait sur la mise en place d'un tableau de bord en matière de ressources humaines.
Afin de répondre aux attentes des différentes parties, cet outil de suivi et de pilotage a été construit progressivement, en collaboration avec elles, afin d'assurer un résultat consensuel et de permettre à chacun de disposer des informations qui lui sont utiles.
20 indicateurs ont été retenus, récapitulés dans un document intitulé « Tableau de bord RH – Mode d'emploi », reprenant le détail de leur calcul, l'objectif poursuivi, de même que leur périodicité et leur périmètre.
Cet outil du pilotage de la collectivité doit permettre aux cadres qui le recevront d'alerter, de décider, de réguler, en fonction de l'analyse qu'ils feront de l'évolution des indicateurs.

2.2 Consolider le rôle d'interface des RAF au sein de l'organisation

2.2.2 Les RAF, un métier à structurer et à valoriser

Créés en 2009 et jouant un rôle de facilitateur au sein des Directions générales, les RAF ont pour cœur de métier la gestion des ressources humaines et des finances, à laquelle s'est ajouté l'appui au DG sur des missions transversales. Les entretiens menés lors de la phase de diagnostic ont montré que ce poste est à géométrie variable (RAF travaillant seul ou au sein de cellules ressources) et peut recouvrir des situations variées, allant de Directeur général adjoint à Assistant de gestion.
Répondant à de nombreuses attentes, le métier de RAF a fait ses preuves et s'est enraciné dans le fonctionnement de la collectivité,

FORCES	FAIBLESSES
Vecteur d'harmonisation des procédures **Appui des DG** (dossiers transversaux) **Relais d'informations :** - entre Directions et Directions ressources - entre DG et Directions	**Hétérogénéité :** - des pratiques internes de chaque DG - des relations avec les directions ressources - des formations **Manque de dynamisme du réseau RAF**

même si plusieurs faiblesses peuvent être identifiées.
Si l'utilité du réseau de RAF est unanimement reconnue par les différents acteurs de la collectivité, il mérite toutefois d'être consolidé et redynamisé.

2.2.2 La structuration et l'animation du réseau des RAF : un atout pour la construction d'un dialogue de gestion

Au regard des faiblesses identifiées lors de la phase de diagnostic, l'animation d'un réseau de RAF structuré et élargi poursuit plusieurs objectifs :

- favoriser le partage d'informations au sein de la collectivité,
- améliorer la lisibilité de l'ensemble du réseau RAF,
- mettre en cohérence les pratiques des RAF,
- professionnaliser les RAF.

Pour répondre à ces objectifs, notre travail s'est structuré autour de 4 axes :

- l'élaboration d'une cartographie du réseau des RAF : trois modèles d'organisation des missions de RAF ont été identifiés et une harmonisation des appellations a été proposée afin de distinguer les RAF-DG et les RAF de Direction.
- la création d'une fiche métier de RAF : ce référentiel commun aux RAF-DG et aux RAF de Direction, conçu comme un outil opérationnel de management, recense les compétences attendues du métier de RAF et structure leurs activités autour d'un cœur de métier (finances, RH, pilotage et dialogue de gestion, logistique et moyens généraux).
- la réalisation d'un catalogue formation : en cohérence avec la stratégie RH, nous avons fléché 25 formations CNFPT adaptées au cœur de métier des RAF et proposé un parcours d'intégration des nouveaux RAF en trois volets : accueil, formation externe et formation interne.
- l'animation du réseau des RAF : 3 temps d'échanges collectifs ont été proposés : un Groupe projets bimestriel entre RAF-DG, des Revues trimestrielles de la DRH et trois Rendez-vous dialogue de gestion annuels spécialisés (associant les RAF-DG à la DRH, à la Direction des Finances et à la Direction de l'Évaluation et de la performance). À moyen terme, cette dynamique d'animation a par ailleurs vocation à être élargie aux RAF de Direction.

2.3 Formaliser les relations entre directions pour gagner en efficacité

2.3.1 Une formalisation des procédures relativement faible

La Ville de Bordeaux se caractérise par une certaine culture de l'oralité. Si nous avons recensé nombre de procédures existantes, elles sont cependant noyées dans l'intranet et connaissent des appellations et des formes très variables. En outre, chaque service a connaissance de ses propres procédures mais ne connaît pas celles des autres et ne fait pas forcément la démarche de les chercher.
Toutefois, de bonnes pratiques ont été identifiées sur la structuration de l'offre de services (catalogues de prestations, fiches pédagogiques sur intranet, interlocuteurs uniques dans les directions ressources pour centraliser les demandes des utilisateurs).
Enfin, de fortes attentes en termes de clarification et de formalisation des procédures ont été notées tant de la part des directions opérationnelles que des directions ressources.
Afin d'impulser une culture prestataire-fournisseur, la demande des directions opérationnelles utilisatrices doit par ailleurs être prise en compte.

2.3.2 Expérimentation d'un contrat de services

Les contrats de services ont vocation à accroître la performance interne de la collectivité en créant une plateforme de dialogue sur les fonctions ressources et en impulsant une culture de prestataire de services auprès des directions ressources. Une expérimentation a été menée entre la Direction des affaires juridiques et du contentieux (DAJC) et la Direction du droit des sols et de l'architecture durable (DDSAD), deux services pour qui une clarification de la répartition des rôles était nécessaire et qui ont exprimé leur volonté commune d'y travailler.

Un contrat de services réunit trois éléments indispensables :
- ➔ un catalogue de prestations assorti d'engagements sur la qualité du service rendu,

- un recueil des besoins de la direction opérationnelle et les réponses proposées par la direction ressources pour y répondre,
- la création d'un vrai dialogue entre la direction ressources et la direction opérationnelle.

Le contrat de services peut aussi bien s'adresser à une seule direction opérationnelle qu'à plusieurs tant que la direction ressources consulte le ou les utilisateurs sur leurs attentes.
Le contrat de services élaboré avec la DAJC et la DDSAD se compose de deux parties :

- une partie « organisation » qui a vocation à clarifier la répartition des rôles et les procédures de travail existantes entre les deux directions ;
- une partie « convention de services » dont l'objectif est d'améliorer la qualité du service rendu par la DAJC.

Le suivi du contrat doit permettre d'évaluer l'effectivité des engagements pris par les deux cocontractants. Cette évaluation est annuelle et se fait sur la base d'indicateurs. Ces derniers font l'objet de tableaux de suivi annexés au contrat. Des réunions intermédiaires sont prévues afin de maintenir un dialogue régulier entre les deux directions.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

3.1 Un contexte favorable, facteur de réussite d'une démarche de changement

Si la cohésion de notre équipe nous a permis de mener à bien notre mission, le portage politique du projet et l'engagement de nos commanditaires dans l'accompagnement de notre mission ont constitué autant d'éléments déterminants dans la réussite de notre projet. En outre, s'inscrivant dans le prolongement du diagnostic de performance, notre travail est intervenu dans un contexte favorable au changement, dans la mesure où les directions de la collectivité étaient en attente d'évolutions en vue d'améliorer la performance interne de l'organisation.

3.2 La mise en place d'une méthode collaborative

S'inscrivant dans le cadre de la conduite de projet et du travail d'équipe, notre analyse du partage des fonctions ressources a été l'occasion de mettre en pratique des méthodes de travail participatives. Toutes nos propositions sont en effet le fruit d'un travail collaboratif associant les différents acteurs concernés, fortement impliqués dans les diverses réunions.
Cette méthode a été utilisée pour l'ensemble de nos préconisations. Ainsi, nous préparions systématiquement une version des documents de travail tout en laissant des marges de manœuvre de création et donc d'appropriation aux participants. Il s'agissait de fournir des outils et d'anticiper leur contenu, sans toutefois les imposer, d'être garants de la réalisation des documents, de leur conformité aux objectifs et de leur bonne utilisation future.
Nous avons par ailleurs anticipé, le cas échéant, des scenarii alternatifs afin de lever les obstacles face aux résistances au changement.

4 DES FONCTIONS RESSOURCES AU SERVICE DES DIRECTIONS OPÉRATIONNELLES

Bien que correspondant aux attentes et au contexte de la Ville de Bordeaux, nos préconisations peuvent constituer une réponse à des enjeux identifiés dans la plupart des grandes collectivités.

4.1 Les enjeux du partage des fonctions ressources

À la lumière des benchmarks réalisés, nous nous sommes interrogés sur la problématique du partage des fonctions ressources autour de deux modèles (déconcentration/décentralisation). Si, dans les deux modèles, des agents exercent des missions ressources au sein des directions opérationnelles, les caractéristiques suivantes méritent d'être distinguées :

- modèle décentralisé : agents rattachés hiérarchiquement aux directions opérationnelles, responsabilité en local
- modèle déconcentré : agents rattachés hiérarchiquement aux directions ressources, responsabilité en central

Le bon degré de décentralisation/déconcentration des fonctions ressources dépend donc de la culture des collectivités et du volume d'activités lié aux fonctions ressources des directions opérationnelles.
En outre, la mise en place d'outils de dialogue de gestion tels que les postes de type RAF, le tableau de bord RH et les contrats de services permettent d'accompagner ces modalités organisationnelles.

	FORCES	FAIBLESSES/RISQUES	CONDITIONS DE RÉUSSITE
Déconcentration	**Vision de terrain** des agents déconcentrés : **proximité** avec les équipes opérationnelles	**Articulation entre le lien hiérarchique et le lien fonctionnel**	**Maturité** des directions opérationnelles et ressources
	Meilleure cohérence de la fonction ressources	**Animation du réseau chronophage**	Implication des directions ressources dans l'**animation du réseau**

	FORCES	FAIBLESSES/RISQUES	CONDITIONS DE RÉUSSITE
Décentralisation	**Responsabilisation** des directions opérationnelles	**Système coûteux** (en postes)	**Instauration d'audits internes** (contrôles a posteriori)
	Renforcement de la proximité entre la décision et le terrain	**Absence d'harmonisation** des pratiques des directions opérationnelles	Mise en place d'**outils de pilotage** et d'un guide des procédures
	Gain de réactivité	Stratification du budget des directions ressources : **vision globale altérée**	**Évolution du rôle des directions ressources** (accompagnement, conseil, stratégie)

4.2 Focus sur l'élaboration et le déploiement d'un contrat de services : un outil innovant au service de la performance

Un contrat de services ne saurait produire pleinement ses effets que sous certaines conditions :

➔ l'évolution préalable des directions ressources vers une logique de prestataire de services (notamment définition d'une offre de prestations et du niveau de service associé),

- ➔ l'effectivité des engagements pris dans le contrat, notamment au travers d'indicateurs de performance.

Outil encore peu diffusé au sein des collectivités, le contrat de services est une démarche qui doit être assimilée progressivement par les directions ressources et leurs utilisateurs. Un déploiement en deux temps semble donc nécessaire :

- ➔ dans un premier temps, il s'agit d'élaborer un contrat de services « collectif » à destination de l'ensemble des utilisateurs d'une direction ressources,
- ➔ dans un second temps, il convient de construire des contrats de services « individualisés » pour les seules directions qui rencontrent des problèmes particuliers.

Au carrefour des directions opérationnelles et des directions ressources, notre projet collectif nous a donc permis d'appréhender de manière transversale les enjeux organisationnels et managériaux d'une grande ville tout en alimentant notre réflexion sur la performance de l'action publique au service du citoyen-usager-contribuable.

Les auteurs du projet

Bernard AGARINI

Clara CANEVET

Raphaëlle POINTEREAU

Amos WAINTRATER

VILLE DE
DE GRENOBLE

FINANCEMENT PRIVÉ DE L'ACTION ET DES PROJETS MUNICIPAUX : OPPORTUNITÉ ET MODALITÉS DE RECOURS

Les responsables du projet

- Gilles AMAUDRIC DU CHAFFAUT
  Directeur Général des Services

- Paul COSTE
  Directeur Général Adjoint des Services

- Aymen BEN MILED
  Directeur des Finances

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

Dans un contexte de crise économique et de raréfaction des ressources, les collectivités locales cherchent à maîtriser leurs dépenses, mais également à optimiser leurs recettes. Peu habituées à solliciter le secteur privé, elles demeurent encore peu outillées dans la façon de procéder pour diversifier leurs ressources.

Aussi, le projet collectif proposé par la Ville de Grenoble avait pour finalité de mesurer objectivement l'opportunité réelle ou supposée (coût/avantage financier) du recours aux multiples formes de financements privés, en fonction des projets et des activités municipales. En outre, il s'agissait de clarifier les modalités de recours à ces financements, pour formuler une aide à la décision à l'usage de la Direction Générale et du Maire.

2 TRAVAUX RÉALISÉS

2.1 La méthodologie adoptée

L'étude a comporté deux phases :

- un état des lieux destiné à recenser les pratiques de la Ville de Grenoble et d'autres collectivités en matière de financements privés, et une analyse stratégique, destinée à établir une typologie des financements privés possibles, à identifier les avantages et inconvénients du recours aux financements privés et des différentes options, notamment à travers ses aspects juridiques et financiers,

- une phase de préconisations opérationnelles, destinée notamment à apporter des pistes d'évolution en termes de procédure, d'organisation ou de méthodologie, sous la forme de différents scénarii pouvant être soumis à la décision politique.

Outre une recherche documentaire, l'étude s'est appuyée sur une trentaine d'entretiens menés en interne, mais aussi en dehors de la collectivité. En parallèle, un benchmark a été lancé, à travers l'envoi d'un questionnaire sur l'extranet de l'AMGVF et des contacts directs avec certaines collectivités.

Le suivi de l'étude a donné lieu à des comités stratégiques bimensuels avec le Directeur Général des Services, le Directeur Général Adjoint et le Directeur des Finances. En outre, l'étude a fait l'objet de deux présentations, intermédiaire et finale, en Direction Générale ainsi que d'une présentation au Maire dans la perspective d'une décision.

2.2 Les résultats de la mission

a. Délimitation du périmètre de l'étude

Au-delà des partenariats traditionnels entre secteur public et secteur privé qui s'inscrivent dans une logique de dépenses, les

financements privés ont été abordés dans l'étude sous l'angle des recettes complémentaires pour les collectivités. Dans cette perspective, les contrats de partenariat, créés par l'ordonnance du 17 juin 2004, appelés communément PPP, en ont été exclus.

Par ailleurs, les financeurs privés ont été définis comme l'ensemble des acteurs privés, notamment les entreprises, mais aussi les particuliers en tant que donateurs potentiels, hors contribuables et usagers.

L'étude s'est ainsi concentrée sur les dispositifs suivants :

- le mécénat, qui se définit comme le soutien matériel apporté, sans contrepartie directe, à une œuvre ou une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général.

- le parrainage (terme en droit français pour désigner le sponsoring), qui se définit comme la relation partenariale, formalisée dans une convention. Une entreprise verse une aide financière ou en nature à un parrainé (collectivité, association) pour financer un projet, une structure ou une manifestation, et en attend une contrepartie (la publicité). Le parrainage s'assimile donc sur le plan fiscal et juridique à une opération commerciale.

- la valorisation du domaine public, qui renvoie à la volonté de rechercher les meilleures solutions pour maximiser les recettes tirées du domaine public (ex : location d'espaces publicitaires, d'équipements ou de lieux publics), et la valorisation du patrimoine immobilier, qui a pour objectif une gestion dynamique du patrimoine.

b. État des lieux du recours aux financements privés à Grenoble

La Ville de Grenoble mobilise des financements privés dans la plupart de ses domaines d'action : culture, sports, social et solidarités, événementiel, patrimoine et environnement. L'ensemble des dispositifs y est par ailleurs utilisé, dans des proportions et pour des montants différents.
En outre, si les ressources financières constituent la majeure

partie de ce type de coopération, la Ville bénéficie également de participations du secteur privé en nature et en compétences. De plus, les montants mobilisés sont très inégaux tant en valeur qu'en volume selon la nature des projets et les partenaires concernés. Enfin, les recettes issues du secteur privé se distinguent par leur qualité ponctuelle ou pérenne.

Par ailleurs, la démarche de recherche de financements privés est éclatée au sein des directions opérationnelles et structures concernées. Enfin, il n'existe pas de procédures communes dans le domaine, ni de documents ou d'outils partagés.

c. Préconisations sur l'opportunité et les modalités de recours aux financements privés

D'une part, une exploration du champ des possibles a donné lieu à des préconisations ciblées par domaine d'intervention : culture, sport, patrimoine et espace public, solidarités et événementiel. Ceci a été réalisé en tenant compte du potentiel de mobilisation de financements privés selon les projets et les structures des différents secteurs ainsi que des motivations des financeurs.

D'autre part, un scénario d'organisation de la fonction de recherche de financements privés a été proposé à la Ville de Grenoble, lui permettant de s'engager dans une démarche structurée en la matière, en capitalisant sur la dynamique existante au sein de certaines directions tout en se donnant les moyens de développer de nouveaux partenariats.

À partir d'une analyse financière en termes de coûts (charges de fonctionnement dont masse salariale, frais de communication, contreparties accordées aux entreprises, effets d'éviction potentiels) et de bénéfices (apport financier ou matériel, retombées en terme d'image) pour la collectivité, il a été proposé de dédier un poste de « chargé(e) de mission financements et partenariats extérieurs », rattaché(e) au DGS. Deux missions relèveraient de ce poste : une mission principale visant à consolider les partenariats existants avec le secteur privé et à en développer de nouveaux ; et une mission secondaire d'appui aux services sur la mobilisation de financements externes publics. Enfin, un calendrier de

déploiement de cette fonction sur 3 ans a été élaboré, avec comme objectif minimum de dégager des recettes nettes à hauteur de 244 000 euros sur cette période.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

3.1 Une question émergente mais peu de démarches structurées dans les collectivités

L'analyse du benchmark permet de constater que le financement privé de l'action publique est une question émergente, qui fait globalement l'objet de peu de démarches structurées. Ainsi, il a semblé nécessaire d'élaborer une typologie des modèles d'organisation de la fonction de recherche de financements privés, dans une optique d'aide à la décision.
Trois principaux schémas d'organisation ont ainsi été identifiés :

- une recherche centralisée au sein de la collectivité, à travers par exemple une « cellule mécénat » rattachée au DGS.
- une démarche déconcentrée au sein des services opérationnels, qui permet de les encourager à recourir aux financements privés, grâce au développement d'outils d'aide au pilotage de la fonction.
- la mobilisation de financements privés intégrée dans une démarche globale et de recherche de performance, notamment par des mécanismes d'incitation des services portant à la fois sur les recettes et les dépenses.

3.2 L'implication indispensable des élus

L'étude sur la recherche de financements privés a mis en lumière le caractère indispensable d'une implication forte et personnelle du niveau politique, en particulier du Maire, tout au long du processus. En amont, il s'agit de valider une stratégie et de prioriser les projets pouvant mobiliser des financements privés ainsi que de créer les conditions favorables à un premier contact avec les partenaires.

En aval, il s'agit d'entretenir les relations avec les financeurs privés grâce à des rencontres régulières (ex : club d'entreprises, dîners, etc.).

3.3 L'analyse et la prise en compte de la motivation des partenaires

La mise en place d'une démarche spécifique de mobilisation de financements privés nécessite la prise en compte des motivations propres aux entreprises. Les entreprises semblent en effet prioritairement se mobiliser sur des projets précis et visibles, et non sur le financement d'une politique publique globale et de frais de fonctionnement. De plus, des motivations à la fois économiques (opportunité de communiquer, possibilité d'intégrer un réseau propice à la conclusion de partenariats commerciaux, déduction fiscale etc.) et non économiques (adhésion aux valeurs du projet, attachement au rayonnement du territoire etc.) ont été identifiées.

La stratégie d'approche des entreprises implique donc d'évaluer en amont l'opportunité du type de partenariat proposé en fonction du montant des financements pouvant être mobilisés. Il s'agit notamment d'évaluer le coût réel du don pour les entreprises et de définir des modalités de détermination des contreparties.

3.4 L'analyse et la prise en compte de la motivation des partenaires

À la lumière des enseignements du benchmark, il apparaît que l'organisation de la recherche de financements privés diffère selon les collectivités, compte tenu de leurs pratiques antérieures et du contexte local. Ce dernier point est en effet à intégrer dès la phase de diagnostic à travers l'analyse de la spécificité des entreprises présentes sur le territoire, de l'image du territoire et de son projet politique, de la culture des échanges entre le public et le privé, des réseaux d'entrepreneurs existants, et des projets et manifestations phares susceptibles de donner lieu à des coopérations.

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

4.1 Une interrogation nécessaire sur les finalités et les enjeux de l'action publique

Pourquoi rechercher des financements privés ? Au regard du contexte des finances publiques, la recherche de financements privés peut en effet poursuivre plusieurs objectifs :

- gérer l'existant, équilibrer les budgets et maintenir une qualité de service, en compensant strictement la perte de financements publics par des financements privés,
- diversifier les ressources dans un environnement économique et financier incertain.

Au-delà de la seule question financière, la recherche de financements privés peut poursuivre d'autres finalités :

- continuer à innover, à travers des financements privés venant en complément, et non en substitution, des financements publics,
- co-construire des projets dans une logique d'économie contributive au profit d'un développement local.

La réponse à ces questions détermine l'angle d'approche et le mode d'organisation de la fonction.

4.2 Une évaluation des limites et points de vigilance à appréhender

La mobilisation des financements privés soulève des enjeux politiques et juridiques. En effet, l'abondement des ressources publiques par le secteur privé suscite un débat dont les conséquences politiques constituent un point de vigilance, notamment en termes de communication et d'image. En termes de risques juridiques, une attention particulière doit être portée sur

le lien entre les financements privés et les procédures de marchés publics.

Des contraintes économiques et techniques existent également. De possibles effets contre-productifs doivent donc être évalués au cas par cas. Par exemple, la concurrence entre structures laisse apparaître des effets d'éviction liés à un phénomène de « vases communicants » entre recettes. Les sollicitations multiples de financeurs peuvent également constituer un frein à leur implication.

En conclusion, et en perspective de moyen ou de long terme, la démarche de recherche de financements privés peut s'intégrer à une stratégie plus globale :

- de recherche de marges de manœuvre : la démarche consiste à diffuser dans la collectivité une culture de performance globale, qui intégrera une dimension dépenses et une dimension recettes, en s'appuyant sur le suivi des objectifs de gestion.

et/ou

- de développement territorial : il s'agit de favoriser l'innovation dans le contexte d'économie de la connaissance, grâce aux synergies potentielles entre les différents acteurs publics (dont associations, universités…) et privés, dans une logique durable de co-construction et de fertilisation croisée.

Les auteurs du projet

Vincent CONSTANSO

Laurent LE NY

Bastien NESPOULOUS

Manuel ZAMORA

VILLE DE
MARSEILLE

POLITIQUE DE LA MER ET DU LITTORAL : CONCRÉTISER L'AMBITION MUNICIPALE

La responsable du projet

➔ Pascale JANNY
Chef du Service Mer et Littoral

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

Bien qu'omniprésente à Marseille, la mer n'a pas toujours été perçue, dans sa globalité, comme une priorité de l'action publique par les acteurs locaux. Après la période des années 1970-1980 marquée par le développement d'une offre balnéaire jusqu'alors très limitée, la Ville de Marseille cherche à renouveler son ambition, avec une approche plus intégrée et partenariale de la gestion de son littoral, tournée vers le développement durable. Suite au Plan de Gestion de la Rade de Marseille (2 005), le renouvellement de l'ambition municipale s'est poursuivi, en 2010-2011, par le vote de trois délibérations portant sur trois plans (un Plan Plages et Littoral, un Plan Nautisme et Plongée et un Plan de Valorisation du Milieu Marin), qui seront complétés par un Plan sur les Espaces Naturels Littoraux qui prendra en compte le projet de Parc national des Calanques. Ces plans définissent une politique de la mer et du littoral ambitieuse à l'horizon 2 020. Dans ce cadre, la Ville de Marseille a souhaité que quatre élèves administrateurs territoriaux l'accompagnent pour préciser les conditions de mise en œuvre de sa politique, en établissant un diagnostic et en formulant des propositions sur trois volets :

➔ la stratégie d'action et de priorisation de la Ville : hiérarchisation entre les différents types de mesures de la politique de la mer et du littoral au regard des objectifs stratégiques de la collectivité, de la répartition des compétences entre les différents acteurs et des ressources financières pouvant être mobilisées ;

- ➔ les modalités d'animation et de pilotage des services municipaux : adaptation de l'organisation interne des services municipaux à une mise en œuvre efficace de la politique du littoral et de la mer, notamment en matière d'outils de pilotage et d'évaluation et de dispositifs d'organisation pour assurer une gestion transversale et une optimisation des ressources ;
- ➔ étude de cas pratique sur les concessions et les contrats relatifs aux plages et au domaine public maritime : suivi des concessions et des contrats relatifs aux plages et au Domaine Public Maritime, en examinant, notamment, l'articulation des interventions du service « mer et littoral » à celles des services chargés des dimensions juridique et financière.

2 TRAVAUX RÉALISÉS

2.1 Méthodologie

La méthode d'intervention de l'équipe s'est organisée en quatre phases. Dans un premier temps, les élèves ont recueilli des informations à la fois généralistes et ciblées, par le biais de documents écrits, de données chiffrées, de 53 entretiens et d'observations au cours d'une demi-douzaine de réunions.
Un second temps a consisté à analyser les informations rassemblées, pour apprécier le cadre juridique, le contexte stratégique et les enjeux organisationnels de la politique. Ces deux premiers volets ont permis à l'équipe de dresser un diagnostic, en élaborant notamment une matrice AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, menaces) puis d'envisager, sur la base de scenarii organisationnels, des pistes de proposition et d'intervention, qui ont fait l'objet d'une discussion et d'une validation lors du premier Comité de pilotage de la mission.
Sur cette base, la troisième phase a consisté en un appui méthodologique aux services concernés par la politique de la mer et du littoral, donnant lieu, notamment, à trois réunions de travail interservices, visant à :

- ➔ obtenir des précisions sur le contenu des actions prévues ;
- ➔ recueillir les points de vue des services sur les niveaux de priorité et les responsabilités de chacun ;

- aider les services à résoudre les difficultés créées par leurs différences d'appréciation ;
- élaborer un premier outil de pilotage de la politique mer et littoral ;
- présenter aux services une méthode d'évaluation du Plan Plages et Littoral.

Enfin, la quatrième étape a consisté à affiner le diagnostic, les scenarii et les propositions et à finaliser les outils conçus avec les services.

2.2 Résultats obtenus

L'équipe a fourni à la Ville de Marseille trois livrables, qui ont été présentés au cours du Comité de pilotage final de la mission : un rapport complet de mission, une synthèse du rapport, des outils de pilotage et d'évaluation (tableaux des compétences de la politique mer et littoral et arbre des objectifs du Plan Plages et Littoral). Outre le diagnostic et les outils réalisés, le rapport comporte une série de recommandations qui répondent aux cinq principaux enjeux repérés par les élèves au cours de leur mission.

2.2.1 Fixer des priorités politiques pour clarifier la stratégie de la Ville

- développer les échanges entre les élus concernés par cette politique ;
- hiérarchiser les actions à mener par un travail en commun des services à partir d'une méthode mobilisant des critères pondérés : matériel, territorial, financier, temporel ;
- déterminer la place de l'initiative privée dans le cadre du service public balnéaire.

2.2.2 Répondre à l'urgence en matière de qualité des eaux de baignade et de propreté des plages

- appliquer le Plan d'amélioration de la qualité des eaux de baignade ;
- participer à la mise en œuvre du Contrat de baie et du Contrat de rivière (Huveaune) ;
- renforcer le contrôle de la Ville sur la prestation de la

Communauté urbaine en matière de nettoyage des plages (rédaction commune d'un cahier des charges par les services municipaux concernés, à annexer à la Convention liant la Ville à la Communauté urbaine et suivi régulier).

2.2.3 Optimiser la valorisation du littoral concédé

- développer l'expertise du Service Mer et Littoral pour la valorisation du foncier littoral ;
- définir une stratégie d'aménagement des plages, basée sur une analyse des besoins des usagers ;
- engager une procédure de classement patrimonial de l'Escale Borély, sur le fondement des activités économiques générées ;
- délivrer des « sous-traités d'exploitation » sur les plages concédées par l'État, via une procédure garantissant publicité et mise en concurrence ;
- optimiser le mode de calcul des redevances, notamment pour mieux prendre en compte la rentabilité des activités marchandes sur les plages ;
- adapter les clauses des contrats et intensifier les contrôles.

2.2.4 Adapter les moyens, la méthode et l'organisation des services

Quatre scenarii organisationnels ont été élaborés pendant les deux premières phases : coordonner dans la continuité (1) ; piloter en mode projet des démarches globales de la mer, des îles et du littoral (2) ; regrouper les services au sein d'une Direction (3) ; mutualiser les services et s'adapter à la métropolisation (4).

Compte tenu de la configuration politico-administrative de Marseille, les élèves ont privilégié et détaillé les scenarii 2 et 3, en proposant un phasage sous certaines conditions :

- passer à un pilotage en mode projet incluant la diversité des services concernés (lettre de mission à chaque chef de projet, comme pour le Parc national des Calanques, le Frioul, le projet Rade Nord ; bilan d'avancement régulier des actions programmées, arbitrages administratifs et politiques plus rapides, plan de formation sur le « mode projet » à destination des cadres et agents des services impliqués ;

- développer la connaissance de la politique de la mer et du littoral : sensibilisation des services concernés par une mobilisation du Directeur Général des Services et du Conseiller Municipal délégué, campagne d'information interne) ;
- renforcer les compétences administratives du Service Mer et Littoral (budget, comptabilité, juridique, ressources humaines), en complément des apports du Centre de Ressources Partagées, pour la conduite administrative et financière de la politique (un équivalent temps plein pour la gestion administrative et financière du service, l'expertise juridique et foncière, l'animation, le suivi des outils de pilotage et la conduite de projet, formations des agents « techniques » aux fondamentaux de la gestion administrative et budgétaire ;
- établir un plan pluriannuel d'investissement (étendre aux autres plans la méthodologie de phasage du Plan de Préservation et de valorisation des milieux marins et de ses ressources, réaliser des échéanciers de dépenses par service ;
- se doter d'outils de pilotage, de suivi et d'évaluation adaptés (exploiter les tableaux des compétences réalisés en cours de mission, poursuivre la démarche de construction d'arbre des objectifs dans une perspective d'évaluation).
- dans l'hypothèse où la politique de la mer et du littoral constituerait une priorité du prochain projet municipal, réorganiser les services municipaux en charge de la mer et du littoral (création d'une direction dotée de cadres administratifs pour piloter une stratégie globale).

2.2.5 Faire émerger une véritable gouvernance

- développer des relations privilégiées avec les partenaires afin de garantir un haut niveau d'information réciproque ;
- développer la connaissance de la politique municipale de la mer et du littoral ;
- créer avec la Communauté urbaine et l'Office de tourisme un « guichet unique » de la gestion de l'événementiel littoral ;
- mettre en place une contractualisation par projet ou par territoire, pouvant déboucher éventuellement sur une contractualisation d'ensemble ;
- dans l'hypothèse où la politique de la mer et du littoral constituerait une priorité du prochain projet municipal, favoriser

la constitution d'une instance de gouvernance pérenne (Ville, Communauté urbaine, Conseil général, Conseil régional, représentants de l'État, société civile).

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Les principaux enseignements que l'équipe estime devoir être retirés de cette mission portent sur la conduite de politiques publiques transversales à l'échelon communal. En effet, le cas de la politique de la mer et du littoral de la Ville de Marseille permet d'illustrer quatre problématiques.

3.1 La nécessité de prioriser

Une commune doit d'abord parvenir à situer son rôle dans un environnement complexe, avec la montée en puissance de l'intercommunalité, la mutation du rôle des services de l'État, la diversification des attentes et des besoins des citoyens ou encore la prise en compte croissante des enjeux environnementaux. Dans ce cadre, les communes, en particulier les grandes villes, doivent parvenir à la fois à faire face aux obligations qu'impliquent leurs compétences générales en matière de police, de salubrité publique et leur rôle de gestionnaire de services publics au plus près des populations et à participer, notamment avec leurs partenaires, à la définition de stratégies d'aménagement à long terme de leur territoire.

3.2 La maîtrise de la transversalité

La définition de priorités passe par l'optimisation des relations entre les élus et entre les services impliqués dans les politiques transversales. Il est important, d'abord, que les collectivités adaptent leurs modes de prise de décision aux évolutions des enjeux, par exemple en définissant des instances collégiales d'arbitrage politique centrées sur des enjeux transversaux. Il convient, également, d'envisager les modes d'organisation des services et la répartition de leurs missions de façon souple et

adaptative, sans toutefois faire de la réorganisation une finalité. Il semble nécessaire, enfin, de promouvoir les pratiques de coordination entre services dans une logique de conduite de projet afin d'atténuer les cloisonnements qui ne manquent pas de se créer au sein des grandes organisations.

3.3 Le renforcement des compétences et outils administratifs

Y compris dans les domaines les plus techniques de l'action publique, l'amélioration de la gestion des ressources, leur allocation optimale, leur adaptation à l'évolution des enjeux et des objectifs de la collectivité apparaissent comme d'impérieuses nécessités. Il convient, d'abord, d'affecter des ressources humaines adaptées à ces missions. De ce point de vue la constitution de « pôles ressources » mutualisés peut constituer une piste intéressante, à condition qu'elle n'implique pas un cloisonnement entre services administratifs et techniques et qu'elle ne donne pas aux chefs de services opérationnels le sentiment d'être dessaisis de ces fonctions, notamment du suivi comptable et budgétaire. Enfin, une optimisation des ressources passe également par le renouvellement des outils de suivi d'activité, de contrôle de gestion, voire d'évaluation des politiques publiques.

3.4 L'action publique partenariale et les modalités de gouvernance

Toute collectivité ne peut aujourd'hui s'interroger sur la conduite d'une politique publique sans rechercher une meilleure qualité de la relation avec ses partenaires. Cette difficulté est liée à la répartition complexe des compétences, à la raréfaction des moyens financiers qui conduit tous les acteurs publics ou privés, à devoir combiner leurs ressources. Une attention particulière doit alors être portée aux conditions d'exercice des missions de chacun, particulièrement dans le cas de transferts partiels et de mutualisation ascendante ou descendante entre niveau communal et intercommunal. Enfin, un développement des échanges d'information et l'établissement de relations de confiance, par exemple par le recours à l'outil contractuel, semblent nécessaires à une amélioration de la gouvernance locale.

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Parmi les méthodes et outils proposés ou envisagés dans le cadre de cette mission, certains étaient déjà en cours d'élaboration ou de mise en œuvre à Marseille, voire sur d'autres territoires. Par exemple, la prise en compte de la directive européenne de 2006 sur la qualité des eaux de baignade peut être améliorée par des outils partenariaux comme le Plan d'amélioration de la qualité des eaux de baignade ou le futur Contrat de baie. Toutefois, la mission a également confirmé que l'intégration des territoires situés en amont est probablement nécessaire pour améliorer les chances de succès de ces démarches. D'autres propositions sont directement issues de la conduite de la mission, qu'elles aient été formulées par l'équipe ou par certains des acteurs rencontrés. Il s'agit, par exemple, de la mise en place d'une cellule spécialisée dans la valorisation du littoral, ou encore d'un guichet unique ville-communauté urbaine en matière de nautisme. Enfin, certaines démarches intéressantes ont été repérées dans le cadre du benchmark réalisé par l'équipe, comme la contractualisation entre la commune, la région et l'État qui existe à Barcelone pour la mise en œuvre de la politique de la mer et du littoral.

Les auteurs du projet

Magali CAUMON

Isabel ESTEVINHO MOURA

Emilie LAUDREN

Yvanne THOBIE

VILLE DE
TOULOUSE

REFONTE DES MODES DE TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS DU TERRITOIRE TOULOUSAIN

Le responsable du projet

➔ Laurent GONZALEZ
Directeur des finances

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

La mission a émergé suite à de fortes attentes exprimées par l'élu adjoint aux finances, et par l'administration, en particulier la DGA Finances et administration générale. Après le changement de majorité lors des élections municipales de 2008 et la création de la communauté urbaine en 2009, ayant conduit à des réorganisations et mutualisations, l'approfondissement et la refonte d'un certain nombre de politiques, et notamment celle des tarifs, sont progressivement inscrites à l'agenda politique.
Depuis quelques années, la Ville s'est dotée d'un recueil des tarifs des services publics municipaux. Actualisé de façon bisannuelle, en juin et en décembre, son vote en Conseil municipal suscite peu de débats à caractère stratégique. Les pratiques tarifaires existantes résultent davantage d'un héritage que d'une véritable réflexion globale sur la portée et l'efficacité de la tarification, et sur le financement des services publics.
L'objectif général du projet consistait donc à faire émerger une réflexion sur la refonte de la tarification des services publics municipaux toulousains, à travers l'analyse critique de l'existant, l'élaboration de scenarii d'évolution tarifaire pour quelques prestations, et la formulation de propositions permettant de faire émerger une politique tarifaire globale et transversale.

Cette mission devait ainsi répondre à un triple enjeu :
- ➔ Enjeu de cohérence : harmoniser les pratiques tarifaires existantes et améliorer la cohérence de la politique tarifaire avec le projet politique de la mandature ;
- ➔ enjeu d'équité : intégrer l'exigence de justice sociale, de traitement équitable des usagers et la prise en compte des capacités contributives de chacun ;
- ➔ enjeu financier : optimiser les recettes tarifaires, dans un contexte marqué par la diminution des concours de l'État, la

contraction de la situation économique et par les contraintes liées au choix des élus municipaux de ne pas utiliser le levier fiscal jusqu'à la fin de la mandature.

2 TRAVAUX RÉALISÉS

2.1 Le périmètre des prestations étudiées

La mission a porté sur les prestations relevant :

- de la DGA Éducation, Jeunesse, Animation, Loisirs et Sports : la restauration scolaire, les CLAE, l'École ailleurs (direction Éducation), les accueils de loisirs (direction Enfance et loisirs), l'accès aux équipements sportifs et les activités sportives encadrées (direction des Sports) ;
- de la DGA Culture : la programmation culturelle et les ateliers culturels et sportifs proposés par la direction de l'Animation socioculturelle, les ateliers culturels proposés par la direction de l'Administration des affaires culturelles, les musées et théâtres municipaux, le Théâtre et Orchestre National du Capitole, le Conservatoire à rayonnement régional, la lecture publique ;
- de la DGA Tranquillité et domaine publics et de la DGA Services urbains : droits de voirie, droits de place, stationnement sur la voie publique.

2.2 Une première phase de diagnostic, à la fois global et sectoriel.

Pour élaborer le diagnostic, l'analyse des informations transmises par la collectivité a été enrichie par la réalisation de 21 entretiens avec le DGS, les DGA, les directeurs et responsables concernés par le périmètre de la mission. Un questionnaire d'entretien avait été élaboré au préalable et l'équipe s'est répartie en deux binômes pour les mener. Un entretien avec l'élu adjoint aux finances, puis une réunion de travail avec les élus thématiques, a permis de mettre en lumière les enjeux politiques locaux liés à l'évolution éventuelle de la tarification.
Un benchmark a été mené en parallèle auprès de plus d'une

quinzaine de villes afin de comparer les grilles tarifaires (niveaux et structure des tarifs) mais aussi les méthodologies mises en œuvre pour faire évoluer les pratiques tarifaires et/ou refondre la politique tarifaire.

L'analyse globale des modes de tarification des services publics de la Ville de Toulouse s'est appuyée sur la méthode « SWOT » afin de mettre en exergue :

- ➔ les forces du système de tarification actuel : des tarifs modérés et accessibles, une gestion majoritairement en régie permettant la maîtrise des tarifs ;
- ➔ les faiblesses des pratiques tarifaires actuelles : absence de principes directeurs globaux et transversaux, dont découle un manque de cohérence tarifaire, de lisibilité des tarifs et un défaut de pilotage de la tarification ;
- ➔ les contraintes, liées au contexte économique et financier ainsi qu'à la sensibilité politique des évolutions tarifaires ;
- ➔ les opportunités, c'est-à-dire les potentialités externes dont la Ville peut tirer partie : le contexte marqué par la généralisation des démarches de refonte de la tarification et les incitations à une meilleure gestion des services publics locaux.

Ce diagnostic transversal a été complété par des analyses approfondies des différentes grilles tarifaires, regroupées en trois catégories, chacune répondant à des enjeux communs :

- ➔ les tarifs solidaires, à dimension sociale et/ou familiale, adossés aux ressources et qui répondent aux enjeux d'équité (tarifs modulés en fonction des ressources et de la composition des familles) et d'accessibilité à tous ;
- ➔ les tarifs visant l'accessibilité mais aussi la mixité des publics (tarifs des prestations de l'animation socioculturelle, des musées, de la lecture publique, etc) ;
- ➔ les tarifs d'orientation des comportements et usages du domaine public avec des enjeux communs de gestion de l'espace public mais aussi de sécurité et tranquillité publiques, de développement des activités économiques de proximité, etc.

Cette première phase de diagnostic, entamée par une présentation de l'équipe et de la mission en Comité de Direction générale, s'est conclue par un échange sur le diagnostic en Comité décisionnel

de projet, instance réunissant l'ensemble des DGA concernés. Ce comité a également validé les propositions de l'équipe quant aux prestations à approfondir dans la 2e phase de l'étude, sur la base des critères suivants : disponibilité et fiabilité des données chiffrées (coûts, usagers, recettes…) d'une part, importance des enjeux associés et des marges de manœuvre d'autre part.

2.2 Une deuxième phase visant à proposer des scenarii d'évolution des tarifs, dans le cadre d'une nouvelle approche globale et stratégique de la tarification des services publics locaux.

Malgré l'appui apporté par les services opérationnels et la DSI, l'équipe a rencontré des difficultés pour réunir des données fiables, actualisées et exhaustives, pourtant indispensables pour pouvoir tester les impacts sociaux et financiers de différents scenarii d'évolution tarifaire. Par suite, au vu des délais impartis, il a été décidé :

- de focaliser la réalisation de simulations d'évolution tarifaire sur les prestations de la restauration scolaire, des accueils de loisirs (ALSH) et de la lecture publique ;
- d'établir, par ailleurs, des recommandations sur les voies d'amélioration transversales à suivre pour définir et mettre en œuvre une politique tarifaire globale ;
- de préciser les modalités et le calendrier de mise en œuvre de ces différentes propositions.

Les scenarii d'évolution tarifaire testés pour les prestations familiales répondaient aux objectifs d'amélioration de l'équité (entre contribuables et usagers d'une part, entre usagers d'autre part), de la cohérence et de la lisibilité des grilles tarifaires, tout en recherchant le maintien voire l'augmentation du niveau de recettes actuel. Les impacts de ces scenarii ont été évalués en se basant sur un fichier d'usagers reconstitué par l'équipe.

Dans ce cadre, une première catégorie de scenarii visait à apporter des améliorations au mode de tarification existant (limitation des effets de seuil, élargissement de l'amplitude des tarifs, renforcement de la progressivité) sans en remettre en cause les fondements (tarifs ou taux d'effort appliqués à des « revenus

CAF »), dont l'étude avait pourtant mis en lumière les limites. Une deuxième catégorie de scenarii plus ambitieux, dont la mise en œuvre nécessiterait un temps de préparation et un plan de communication plus importants, a porté sur l'adoption d'un nouveau mode de calcul commun pour l'ensemble des prestations familiales, basé sur le quotient familial CNAF.
L'équipe a également suggéré de développer une nouvelle grille tarifaire plus équitable pour les prestations du Conservatoire mais l'absence de données suffisantes sur les usagers actuels n'a cependant pas permis d'approfondir cette analyse.
Enfin, l'équipe a proposé des scenarii d'évolution tarifaire pour la lecture publique, afin d'assurer une plus grande lisibilité de la grille des tarifs tout en garantissant l'accessibilité. Ainsi, ont été proposées une refonte des tarifs réduits et des gratuités visant à rétablir une plus grande équité entre les publics jeunes et seniors ainsi que la mise en place d'un « Pass'lecture » (abonnement unique donnant accès à l'ensemble du réseau).
L'ensemble de ces scenarii ont été présentés en deux temps. Tout d'abord, une réunion de travail rassemblant une vingtaine de cadres de la DGA Éducation, Jeunesse, Animation, Loisirs et Sports et un atelier lors d'un Séminaire de la DGA Culture ont permis de confronter les hypothèses de travail aux connaissances des techniciens. Puis dans un deuxième temps, les scenarii finalisés associés de recommandations portant sur leur mise en œuvre ont été présentés aux DGA lors d'un dernier Comité décisionnel de projet fin janvier 2012.
En complément de ces modélisations (transmises à la Ville sous forme de fichiers Excel), des propositions ont également été formulées sur les évolutions organisationnelles envisageables en vue de renforcer la cohérence et la lisibilité des tarifs des prestations gérées par la direction des Sports, les musées et théâtres, les ateliers de l'animation socioculturelle ainsi que les prestations du domaine public (stationnement, voirie, marchés etc.).
De plus, l'équipe a présenté des propositions d'évolution visant à permettre à la Ville de passer des pratiques tarifaires existantes à une politique tarifaire globale et transversale. Une des principales propositions porte sur l'adoption d'une délibération cadre qui constituerait le socle de référence d'une éventuelle refonte tarifaire et a minima de l'évolution des tarifs. La définition d'une

méthodologie formalisée pour la modification des tarifs est également préconisée. De plus, la modernisation de la gestion des services publics a été mise en avant comme accompagnement voire préalable à la mise en œuvre d'une nouvelle politique tarifaire :

- ➔ le développement du contrôle de gestion interne et des outils de comptabilité analytique (connaissance des coûts de revient des services, suivi fin des recettes…) ;
- ➔ la modernisation des modalités d'inscription, de paiement et de gestion des dossiers des usagers ;
- ➔ l'évaluation des politiques publiques.

Enfin, il a semblé important de souligner que la mise en œuvre de ces préconisations devait nécessairement être progressive, compte tenu des prochaines échéances électorales.

Aussi, la mise en œuvre des propositions d'ordre organisationnel, en interne à la collectivité, ainsi que des ajustements des grilles tarifaires peuvent s'envisager d'ici 2014. Le vote d'une délibération cadre fixant les grands principes de la politique tarifaire de la Ville est proposé dans le contexte d'un début de deuxième mandat. Par la suite, des délibérations sectorielles pourraient être adoptées en fonction des priorités, ouvrant la voie à une refonte globale et progressive de la tarification des services publics municipaux.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Un premier enseignement porte sur la forte dimension politique de la tarification des services publics locaux. Celle-ci traduit le projet de mandat (recherche de justice sociale, d'accessibilité des services à tous, affirmation de priorités politiques comme la jeunesse). Les choix réalisés (gratuité, progressivité, territorialisation, etc.) ont une forte visibilité et un impact direct sur les usagers, qui s'avèrent être des « polyusagers » utilisant quotidiennement une pluralité de services publics : transports, cantines, crèches, piscines, médiathèque, etc.

Ce constat doit également se traduire par un portage politique du projet de refonte des tarifs. Un travail collaboratif avec les élus est nécessaire. Les pistes préconisées doivent être porteuses de sens et leur mise en œuvre compatible avec les temps politiques. Dans l'idéal,

ce type de démarche serait plutôt à engager en début de mandat. Notre mission intervenait un peu après la mi-mandat, ce qui justifiait des préconisations articulant le court terme (d'ici la fin du mandat) et le moyen terme (en début de mandat suivant).

La sécurisation juridique des évolutions tarifaires préconisées doit également être recherchée. Les recettes tarifaires sont la manifestation de la libre administration des collectivités territoriales en ce que les tarifs soulignent le choix des élus sur le fonctionnement, la gestion et l'accessibilité des services publics. Néanmoins, la tarification des services publics demeure soumise au principe constitutionnel d'égalité. Dès lors, une politique de justice sociale aboutissant à une modulation tarifaire doit tenir compte de l'abondante jurisprudence en la matière.

Un enseignement essentiel concerne par ailleurs la nécessité pour la collectivité, en amont d'une telle démarche de refonte tarifaire globale, de s'être dotée d'outils de pilotage stratégique et opérationnel : comptabilité analytique, contrôle de gestion, suivi fin des recettes et structuration des données sur les usagers.

Cette démarche de refonte tarifaire est nécessairement transversale et se doit d'associer de multiples acteurs, tant lors de la réalisation du diagnostic que dans l'étude des scenarii d'évolution : services financiers, directions opérationnelles (cadres mais aussi techniciens), élus sectoriels et élu en charge des finances.

De même, le benchmark, à la fois sur l'existant dans les collectivités de taille comparable et dans les collectivités voisines (différenciations tarifaires en fonction du lieu de résidence et optique d'équité entre usagers et contribuables) ainsi que sur la méthodologie suivie et les retours d'expérience des collectivités ayant mené des démarches similaires, permet la formulation de préconisations réalistes et opérationnelles et apporte aux élus un éclairage utile.

Au-delà des seuls tarifs, la démarche doit s'accompagner d'une réflexion sur différents aspects organisationnels et techniques : interroger l'organisation des services, les modalités de gestion des prestations ou encore explorer des marges de manœuvre potentielles dans les modalités d'inscription, de facturation et de paiement, en privilégiant la dématérialisation. Enfin, toute conduite d'action publique ne peut faire l'économie d'une évaluation des effets qu'elle induit. En amont de modifications tarifaires, il convient d'apporter aux élus une information de qualité sur les effets induits (impacts financiers, humains, de fréquentation et sur les coûts). Pour

autant, le tarif n'est pas le seul ressort d'utilisation des services. Plus largement, les horaires, l'implantation des structures, la nature de l'offre déterminent l'attractivité d'une prestation de service public. L'analyse de la demande sociale permettrait une connaissance fine des attentes qualitatives et quantitatives des usagers en la matière. Enfin, la mise en œuvre des propositions doit s'accompagner d'une évaluation ex post.

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Dans un contexte marqué par la raréfaction des ressources financières publiques, interroger les politiques tarifaires apparaît pertinent, même si la part des recettes d'origine tarifaire représente en moyenne 5 % des ressources locales françaises quand elles constituent plus de 20 % des budgets locaux finlandais ou hollandais. Sans chercher à atteindre les niveaux de ces pays, la refonte de la tarification des services publics permet d'optimiser les ressources financières locales et de réinterroger le sens porté par les tarifs. La tarification est un levier d'action à la disposition des collectivités pour affirmer et appliquer les grands principes du projet politique.
En ce sens, et comme l'illustre la multiplication des démarches de refonte tarifaire, la méthodologie mise en pratique à la Ville de Toulouse apparaît transférable à d'autres collectivités : un diagnostic alimenté par l'expression des acteurs administratifs et politiques et partagé ; des simulations de scenarii d'évolutions tarifaires et études d'impact ; des préconisations pour une démarche progressive, avec un volet politique (délibération-cadre et délibérations sectorielles) et un volet administratif (structuration et organisation correspondantes, préparation en amont des refontes et évaluation ensuite).
Néanmoins, une nécessaire adaptation des outils au contexte propre à chaque collectivité est évidemment incontournable : la réalisation d'un diagnostic approfondi débouchera nécessairement sur des constats spécifiques à la collectivité considérée et l'éventuelle délibération-cadre devra correspondre au contexte particulier de la collectivité et aux pratiques locales.

Les auteurs du projet

Simon BONNAURE

Julia LABARTHE

Jean-Christophe LE CLOAREC

Luc-Olivier SEHIER

COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION
DE QUIMPER

EXPÉRIENCE D'UNE DÉMARCHE CONCERTÉE ENTRE ÉLUS POUR ACTUALISER LE PROJET COMMUNAUTAIRE

Les responsables du projet

➔ Béatrice MERAND
Directrice générale des services de la Ville de Quimper
et de Quimper Communauté

➔ Luc MALLET
Directeur d'études à l'Agence Quimper Cornouaille
Développement

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

Quimper Communauté est une Communauté d'Agglomération composée de 8 communes et comprenant près de 90 000 habitants. Située au cœur du pays de Cornouaille (340 000 habitants), elle est la seconde agglomération finistérienne après Brest.

Les élus de Quimper Communauté ont adopté en 2006 un projet communautaire. Ce document de référence est un outil de programmation qui vise à donner du sens et de la cohérence aux actions de la collectivité, dans un souci de lisibilité vis-à-vis des citoyens et de ses divers partenaires. Suite à l'alternance politique de 2008, le Maire de Quimper, Bernard Poignant, est devenu Président de l'Agglomération. Deux ans plus tard, en 2010, les élus ont souhaité réactualiser le projet communautaire afin de tenir compte des projets réalisés et de l'évolution du contexte des collectivités. Ils ont voulu ainsi réaffirmer et prioriser une stratégie claire de développement territorial.

Ce travail de réactualisation, confié à l'agence de développement et d'urbanisme « Quimper Cornouaille Développement », s'est déroulé en plusieurs temps.

Une première phase (septembre 2010 - septembre 2011) a permis, en concertation avec les élus communautaires et municipaux, d'établir une liste des enjeux pour le territoire. Dans une seconde phase, une équipe d'élèves administrateurs est intervenue pour préparer la rédaction définitive du projet communautaire.
La Directrice Générale des Services, commanditaire du projet, le Vice-Président à l'administration générale, en charge du projet communautaire, et le chef de projet au sein l'agence « Quimper Cornouaille Développement », ont confié au groupe d'élèves administrateurs 3 missions :

- animer des ateliers composés d'élus municipaux et communautaires afin d'explorer 3 thématiques identifiées au cours de la première phase d'actualisation, et de déterminer l'opportunité de les mettre à l'agenda du projet communautaire ;
- rédiger une première version du projet communautaire à soumettre aux élus et à l'administration ;
- participer au choix de l'agence qui accompagnera la stratégie de communication autour du projet.

2 TRAVAUX RÉALISÉS

2.1 La conduite d'ateliers thématiques associant les élus municipaux et communautaires

Les élus de Quimper Communauté ont décidé en Bureau d'organiser 3 ateliers portant sur des thématiques pour lesquelles ils n'avaient pas encore construit de vision partagée.
Au sein des ateliers, chaque commune était représentée par deux élus, municipaux ou communautaires. Chaque groupe était présidé par un Vice-Président de la Communauté d'Agglomération, et animé par un ou deux élève(s) administrateur(s). Un Directeur général adjoint était présent dans chaque atelier et en constituait le référent administratif.

→ ATELIER 1

« Rayonner en accueillant de grands événements culturels et sportifs »

L'atelier « rayonner en accueillant de grands événements culturels et sportifs » était chargé d'étudier l'opportunité de la construction d'un grand équipement capable d'accueillir de l'événementiel culturel et sportif. Les élus communautaires et municipaux se sont attachés à poser un diagnostic équilibré, en recensant d'une part l'ensemble des arguments justifiant l'intérêt pour la collectivité de disposer d'un grand équipement multifonction, et en insistant d'autre part sur les multiples conditions de réussite.

→ ATELIER 2

« Accueillir en développant une politique sociale d'intérêt communautaire »

L'atelier « accueillir en développant une politique sociale d'intérêt communautaire » était chargé d'examiner l'opportunité d'une prise de compétence et, le cas échéant, de dessiner les contours d'un futur Centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

Les débats entre les élus ont permis d'identifier des besoins sociaux convergents et de démontrer l'intérêt d'une réponse coordonnée à l'échelle intercommunale dans les domaines suivants : accès au logement pour les ménages en difficulté, aide alimentaire, personnes âgées (prévention, services à domicile, EHPAD).

Dans le domaine de la politique éducative, les élus ont proposé de réaliser une étude d'intérêt communautaire sur les besoins en matière de petite enfance au niveau de l'agglomération, dans le respect de la compétence des communes membres.

→ ATELIER 3

« Approfondir la coopération intercommunale par la mutualisation »

L'atelier « approfondir la coopération intercommunale par la mutualisation » était chargé de construire avec les élus participants un ensemble de propositions de mutualisation à partir des besoins de coopérations intercommunales les plus fortement identifiés.

Après avoir dressé le bilan d'une démarche de mutualisation déjà très avancée à Quimper Communauté, et fait le constat d'un

désengagement de l'État sur certaines fonctions d'expertise nécessaires notamment aux plus petites communes, le groupe de travail a proposé au conseil communautaire une liste de 7 chantiers portant sur les thématiques suivantes :

- expertises, ingénierie, A.M.O. (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage),
- formations communes à l'ensemble des agents municipaux et communautaires,
- accueil communautaire,
- groupements d'achats, de commandes,
- réseaux, téléphonie, sécurité des données informatiques,
- logiciels informatiques, harmonisation et assistance,
- achat de matériel commun, technique ou événementiel.

Parmi ces 7 chantiers, celui concernant les expertises, l'ingénierie et l'assistance à maîtrise d'ouvrage est reconnu comme étant prioritaire.

À l'issue des dernières réunions, les élèves administrateurs ont été appelés à présenter les conclusions des ateliers lors d'un déjeuner des maires et d'un comité de direction. Ils ont également rédigé un rapport qu'ils ont présenté en Bureau communautaire.

2.2 La rédaction du projet communautaire actualisé

Les attentes de la collectivité ont été clairement posées dès le départ de la mission. La formalisation du projet communautaire doit répondre à deux enjeux :

- placer l'action intercommunale, à la fois passée et future, sous l'égide d'un document stratégique porteur d'une vision d'ensemble pour le territoire ;

- produire un projet mobilisateur, qui marque une nouvelle étape de la construction de Quimper Communauté, et faciliter la poursuite de son intégration.

Sur le fond, l'objectif est de porter un discours affirmant les ambitions politiques de la collectivité. Mission nous était donnée d'éviter l'écueil d'un catalogue d'actions. Sur la forme,

les commanditaires ont affirmé leur préférence pour un texte court, dense et accessible, sans recherche d'exhaustivité, mais capable de mettre en valeur les points structurants de l'action intercommunale. Le document devait être rédigé, en outre, dans la perspective de sa communication aux habitants.

En terme de processus et de méthodologie, trois phases ont été nécessaires pour mener à bien cette rédaction :

- une phase d'appropriation et de hiérarchisation : le travail de formalisation s'est basé sur un document validé en bureau communautaire recensant 200 enjeux structurants pour l'Agglomération. Cependant ces enjeux avaient été relativement peu hiérarchisés. Dès lors le travail des élèves administrateurs a consisté, au départ, à prioriser et à construire l'armature du projet, à partir de leur perception des axes stratégiques de la collectivité. Pour ajuster cette perception, ils se sont appuyés sur les documents cadres (SCOT, Agenda 21, PLH) et sur une série d'entretiens avec les principaux décideurs de la collectivité, et notamment les maires des huit communes de l'intercommunalité.

- une phase de formalisation du plan qui a donné lieu à plusieurs allers-retours avec les commanditaires, administratifs et politiques. Ces échanges ont permis d'ajuster les ordres de priorité et de préciser l'intonation du discours. Au terme de cette phase, un plan très détaillé a été soumis à l'ensemble des directeurs.

- une phase de rédaction dont la contrainte principale était de retranscrire sous un format resserré les intentions politiques de la collectivité et de réserver à quelques actions concrètes un rôle d'illustration.

L'essentiel de ce travail de formalisation a été réalisé collectivement, le groupe fonctionnant comme un lieu de débats, essentiel à la phase d'appropriation et de construction du plan. La rédaction, en revanche, a été partagée, chacun prenant en charge une des quatre parties du projet. Puis, à nouveau, un travail collectif a permis de consolider l'ensemble.

Le projet final, d'une vingtaine de pages s'articule autour de 4 ambitions principales :

- « rayonner », en affirmant le rôle de l'agglomération comme capitale de Cornouaille, porteuse d'une stratégie de coopération ;
- « développer », en créant une dynamique de développement économique au service de l'emploi ;
- « valoriser », en mettant en valeur le cadre de vie et en protégeant les ressources environnementales du territoire ;
- « attirer, en renforçant la qualité de vie et la cohésion sociale du territoire pour accueillir une population plus nombreuse.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

- l'intérêt du projet communautaire dans la construction d'une vision du territoire

Le projet communautaire est un document stratégique qui présente un double intérêt pour une intercommunalité. D'une part, il permet aux élus de mener une réflexion sur les enjeux du territoire, de programmer les projets dans le temps et d'affirmer une stratégie à moyen terme pour l'agglomération (5-10 ans). D'autre part, il donne du « sens » et de la cohérence à l'action intercommunale dans un souci de lisibilité vis-à-vis des habitants et des partenaires qu'ils soient publics, privés ou associatifs. Ainsi, l'actualisation du projet communautaire constitue un enjeu pour la communication interne et externe de la collectivité : c'est pourquoi Quimper Communauté va recourir à une agence de communication pour élaborer une stratégie organisée par cible (élus, agents, habitants).

- la gouvernance intercommunale et la progression de « l'esprit communautaire »

À Quimper Communauté, la recherche du consensus guide le fonctionnement des instances communautaires. La vie des instances communautaires s'articule autour du Bureau et des Maires des communes membres. Les Maires tiennent en effet une place à part, informelle mais essentielle dans la vie communautaire, comme l'illustre l'organisation régulière d'un

« déjeuner des Maires » par le Président de l'Agglomération. Les autres Vice-Présidents disposent également d'une réelle vision communautaire, qu'ils ont construite au quotidien au sein du Bureau et dans leur relation avec les services, pour préparer les dossiers soumis à la décision de l'instance. Ce pouvoir relativement concentré, s'il permet la représentation d'équilibres territoriaux ou politiques au sein de l'exécutif, pose toutefois la question de l'association des autres élus à l'élaboration de la politique intercommunale.

C'est pourquoi, pour actualiser son projet, Quimper Communauté a mobilisé un panel d'élus municipaux et communautaires, notamment pour les ateliers thématiques. Cette participation des élus municipaux à la réflexion a permis de constater l'émergence d'un véritable « esprit communautaire », qui est le fruit de dix ans d'existence de la Communauté d'Agglomération. Ces élus municipaux, bien que peu impliqués dans la vie des instances communautaires, ont pu ainsi être force de proposition : ils ont identifié les sujets d'intérêt commun, participé à l'élaboration d'une réponse intercommunale et esquissé les contours d'un intérêt général « communautaire » partagé.

En revanche, l'Agglomération a fait le choix de ne pas associer la société civile qui avait déjà été fortement sollicitée depuis 2008 dans le cadre de l'élaboration de plusieurs documents-cadres (SCOT, PLH, Agenda 21…).

Le désengagement de l'État ces dernières années vis-à-vis des communes accentue, sans doute, le renforcement constaté de « l'esprit communautaire ». Ainsi, les fonctions d'ingénierie et de conseil des services de l'État (Préfecture, DDE) ont quasiment disparu et expliquent certainement, en partie, les demandes des élus de petites communes d'avoir un appui technique de la communauté d'agglomération sur de nouveaux sujets : expertise juridique, ingénierie publique…

Ajouté aux contraintes financières nouvelles qui pèsent sur les collectivités, ce contexte invite les communes à développer des solidarités territoriales et facilite certainement l'approfondissement de l'intercommunalité.
Mais le développement de l'esprit communautaire s'inscrit

également dans une véritable stratégie globale de coopération territoriale concrétisée notamment, au-delà de l'agglomération, par de nombreux engagements réalisés ces dernières années à différentes échelles (Pays de Cornouaille, entente avec Brest-Métropole-Océane, établissements régionaux, conférences régionales ou interrégionales, associations nationales ou internationales, etc.).

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Par essence, l'élaboration ou la réactualisation d'un projet communautaire est un cas d'espèce. La conduite de la démarche sera déterminée par un ensemble de caractéristiques contextuelles spécifiques au territoire. Il est donc délicat d'identifier des éléments transposables à d'autres contextes et d'autres territoires.

Toutefois, la volonté d'impliquer les élus communautaires et municipaux, tout au long de la démarche, au fil des différentes étapes, semble être un facteur indispensable à la réussite du projet communautaire, à sa cohérence politique, son appropriation et son portage.

Dans le même esprit, sur le thème de la mutualisation, il est apparu que, au-delà des domaines et des sujets proposés à la mutualisation, c'est bien plutôt la démarche adoptée, si elle est concertée, qui garantira le succès de chaque opération. Là encore en effet, il convient de prendre le temps politique de la réflexion et de l'appropriation, puis celui de la co-construction des solutions avec tous les élus, services et agents concernés, communautaires ou municipaux.

Enfin, nous avons pu observer qu'il était profitable pour une collectivité de confier la mise en œuvre et l'animation de telles démarches à un interlocuteur extérieur, comme nous l'étions, garant de neutralité et vierge de tout enjeu interne, politique, administratif ou individuel.

Les auteurs du projet

Brice COIGNARD

Valérie COMMIN

Héloïse PEROYS

Mathieu ROUMEGOUS

CONSEIL GÉNÉRAL
DES CÔTES
D'ARMOR

APPUI À LA MISE EN PLACE DU CONTRÔLE DE GESTION

Les responsables du projet

➔ Sophie GUIHARD
Directrice des Finances et de l'Administration Générale

➔ Jean-François GIUNTI
Chef du service Budget et Contrôle de gestion

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

La commande initiale, telle qu'elle a été présentée dans la fiche adressée par la Direction des Finances et de l'Administration Générale du Conseil général des Côtes d'Armor à l'INET, portait sur la recherche de marges de manœuvre budgétaires. Cette commande a très rapidement été réorientée vers une demande de propositions visant à faciliter la mise en place du contrôle de gestion dans la phase préalable à l'arrivée du contrôleur de gestion (1er mars 2012).

La décision de mettre en place le contrôle de gestion au Conseil général des Côtes d'Armor doit être éclairée par les éléments suivants :

- dans un contexte national de contrainte budgétaire croissante, le Conseil général a déjà engagé des efforts budgétaires (diminution des dépenses d'équipement de 15,7 % entre 2009 et 2010 ; gel des dépenses de personnel depuis 2010) ; la poursuite de cet effort implique de renforcer l'analyse des coûts et la hiérarchisation des priorités au sein de la collectivité ;
- les services du Département ont connu une réorganisation et la mise en place de la territorialisation. Celle-ci a été l'occasion

de renforcer certains outils de pilotage (en matière de masse salariale notamment) mais a également mobilisé les énergies aux dépens d'une approche plus globale du pilotage de la collectivité ;
- ➔ en l'absence de cellule dédiée au contrôle de gestion au Conseil général des Côtes d'Armor, d'autres fonctions d'appui au pilotage se sont développées (service d'évaluation des politiques publiques ; Inspection générale qui a pour responsabilité de contrôler le bilan des associations bénéficiaires de subventions) mais sans répondre entièrement aux besoins issus de la nouvelle donne budgétaire et organisationnelle.

C'est dans ce contexte que la Direction générale a décidé de recruter un contrôleur de gestion et a par ailleurs arbitré :
- ➔ son rattachement au service Budget ;
- ➔ l'affectation à ce poste d'un cadre A par redéploiement ;
- ➔ un périmètre des missions du contrôleur de gestion incluant le contrôle de gestion interne et externe avec un positionnement d'appui aux directeurs.

À partir de cette commande et des arbitrages, les élèves administrateurs se sont donné pour objectif d'élaborer des propositions de définition des missions et modalités de travail de la cellule de contrôle de gestion, d'articulation avec les fonctions de pilotage existantes et de formalisation d'éléments de méthodologie pour la construction de processus et d'outils de pilotage.

2 TRAVAUX RÉALISÉS

Dans la méthodologie adoptée par les élèves administrateurs, il faut distinguer :
- ➔ la méthodologie générale visant à poser un diagnostic des pratiques de pilotage au sein de la collectivité, à apporter des éléments de benchmark avec d'autres Conseils généraux et à élaborer des propositions sur la mise en œuvre du contrôle de gestion ;
- ➔ les méthodologies spécifiques aux 2 expérimentations de mise en place du contrôle de gestion au sein de 2 pôles du Conseil général (Solidarités et Éducation).

Concernant la méthodologie générale :

- ➔ le diagnostic devait permettre d'identifier les pratiques et les outils de pilotage existants ainsi que de présenter une première analyse des besoins des services. Il a été établi à partir des 40 entretiens menés auprès de la direction générale, des directeurs et chefs de service, ainsi que sur la base d'une grille d'autoévaluation conçue pour les directeurs et chefs de service.
- ➔ le travail de benchmark mené par les élèves administrateurs devait permettre d'apporter des éléments sur les effectifs des cellules contrôle de gestion dans d'autres Conseils généraux, leur rattachement hiérarchique, leurs missions, leur contexte de création, leurs pratiques et outils, les freins et leviers observés à l'occasion de la mise en place du contrôle de gestion.
- ➔ les propositions des élèves administrateurs, présentées ci-dessous, se sont appuyées sur le travail préalable de diagnostic, de benchmark et d'expérimentations.

Concernant les méthodologies spécifiques aux expérimentations de mise en place du contrôle de gestion au sein de 2 pôles du Conseil général (Solidarités et Éducation) :

- ➔ les directions-test ont été choisies sur la base du volontariat ;
- ➔ les élèves administrateurs ont constitué 2 binômes pour mener ces expérimentations :
  à la direction de l'éducation, de la jeunesse et du patrimoine immobilier (DEJPI) ;
  à la direction du pilotage des objectifs et des moyens médico-sociaux (DiPOMMS) et à la direction de l'accompagnement des citoyens vers l'autonomie (DACA).
- ➔ la DEJPI a demandé un appui méthodologique des élèves administrateurs sur le calcul de la dotation de fonctionnement aux collèges et plus spécifiquement sur la prise en charge des dépenses de viabilisation. La méthodologie adoptée a inclus :
  des réunions régulières avec la DEJPI ;

une analyse des critères de calcul actuels de la dotation de fonctionnement ;
une étude documentaire sur la réforme du cadre budgétaire et comptable ;

- un benchmark réalisé avec des contrôleurs de gestion d'autres départements et surtout avec des responsables de services en charge des collèges ;
- différentes simulations d'encadrement des fonds de réserve des collèges.

L'expérimentation au sein du pôle Solidarités s'est articulée autour des phases suivantes :

- analyse des besoins des services et des schémas de fonctionnement et d'échange d'information entre les services concernés de la DACA et de la DIPOMMS et identification des dysfonctionnements ;
- réalisation d'un benchmark sur l'organisation du suivi et du contrôle des établissements médico-sociaux dans d'autres départements ;
- élaboration, proposition et échange autour d'un espace collaboratif (rédaction d'une proposition de cahier des charges pour le futur espace collaboratif), visant un double objectif : garantir le respect des délais légaux de traitement des dossiers et d'exécution comptable ; contribuer à trouver une solution aux problèmes de trésorerie des établissements médico-sociaux.

Les principales préconisations du rapport des élèves administrateurs sont :

- la définition de 3 axes prioritaires pour le contrôle de gestion : l'appui aux directions en vue du développement de la performance, l'appui aux directions dans le cadre de la procédure budgétaire, le contrôle de gestion externe ;
- le ciblage des analyses de coûts sur les dispositifs nouvellement créés, ceux qui connaissent des problèmes de maîtrise budgétaire et/ou des coûts de gestion élevés, le coût prévisionnel en fonctionnement des équipements financés en investissement ;
- la construction d'indicateurs en s'appuyant sur les projets de direction, en apportant un appui méthodologique à la construction d'indicateurs (grille SMART par exemple), en harmonisant la présentation des indicateurs d'une direction à l'autre (fiche-indicateur) ;
- d'un point de vue budgétaire, l'appui aux directions pour la

mise en œuvre de tableaux de bord, la recherche de pistes d'économies budgétaires, la mise en place à moyen terme d'un dialogue de gestion ;

- concernant le contrôle de gestion externe : la consolidation des données sur les organismes extérieurs, la cartographie des risques, le développement d'outils méthodologiques, l'analyse des partenariats à fort enjeu budgétaire ;
- dans les relations avec les directions opérationnelles : à court terme, le travail avec des services réceptifs ; la formalisation systématique d'une fiche de mission ;
- la réunion d'un comité de coordination des fonctions d'appui au pilotage 2 à 3 fois par an ;
- concernant les systèmes d'information: à court terme, l'adaptation des outils existants aux besoins du contrôle de gestion ; à moyen terme, la construction d'un système d'information et d'aide à la décision ;
- une attention particulière portée à la formation, à la communication et au reporting.

Les travaux menés ont abouti à la rédaction des livrables suivants :

- un rapport sur la mise en place du contrôle de gestion destiné notamment à la Directrice générale des Services, à la DGA Ressources, à la Direction des Finances et de l'Administration Générale, ainsi qu'aux directions responsables des différentes fonctions d'appui au pilotage ;
- des notes de propositions spécifiques aux 2 expérimentations menées auprès des pôles Solidarités et Éducation qui ont servi de supports, d'une part, à un atelier entre la DEJPI et des responsables d'établissements sur les moyens financiers des collèges, d'autre part, à une réunion de direction du pôle Solidarités.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Le projet collectif sur la mise en place du contrôle de gestion au Conseil général des Côtes d'Armor peut permettre de tirer des enseignements sur la création d'une fonction nouvelle et

plus largement sur le développement d'outils de pilotage et l'accompagnement au changement dans une grande collectivité. Parmi ces enseignements, on peut accorder une importance particulière aux points suivants :

a) Le diagnostic de la situation initiale

La création d'une fonction nouvelle ou l'introduction d'une méthodologie innovante doivent avoir pour préalable une phase de diagnostic permettant de comprendre l'historique de la collectivité, et plus spécifiquement les changements récents qu'elle a connus et les éventuelles difficultés que ceux-ci ont pu générer.

Le diagnostic doit également analyser l'organisation actuelle de la collectivité, son mode de régulation des conflits et des divergences, ainsi que les jeux de pouvoir qui ne peuvent manquer d'exister en son sein.

Le diagnostic doit enfin permettre d'analyser les freins culturels à la mise en place d'une nouvelle fonction et donc le temps d'acculturation et d'appropriation nécessaire pour les agents concernés. Pour autant, il ne faut en aucun cas sous-estimer les leviers existants de nature à faciliter la conduite du projet (besoins identifiés mais restés sans réponse, « personnes-ressources » à valoriser…).

b) L'analyse des besoins des parties prenantes au projet

La meilleure manière de favoriser l'appropriation d'une fonction ou d'une pratique nouvelle par des services exprimant leur scepticisme, voire une certaine hostilité, est d'analyser leurs besoins et d'essayer d'y répondre.

Dans le cas d'une fonction ressources, notamment, un positionnement d'appui aux directions opérationnelles peut être particulièrement appréciée en brisant l'image de « censeur » généralement associée aux directions chargées des finances ou des ressources humaines.

Outre les besoins immédiats des services directement concernés par une démarche nouvelle, il est également indispensable de prendre en compte :

- ➔ les besoins des usagers, dont la satisfaction est la raison d'être de la collectivité ;
- ➔ les priorités des élus, en s'assurant notamment que la démarche entreprise n'est pas contraire à leurs attentes et qu'elle peut contribuer à faciliter l'atteinte des objectifs qu'ils ont fixés ;

➔ les contraintes des partenaires avec lesquels la collectivité assure sa mission de service public (par exemple les collèges et les établissements médico-sociaux dans le cas des expérimentations menées).

c) L'appropriation des pratiques nouvelles

Un positionnement d'appui aux directions implique de ne pas se limiter à la livraison d'un kit d'outils. Il est essentiel d'être attentif à l'appropriation de ces outils par les acteurs concernés, à l'aide notamment de bilans d'étapes réguliers.

La mise en place du contrôle de gestion au Conseil général des Côtes d'Armor devra par exemple être progressive, d'une part, afin d'éviter de heurter les services, d'autre part afin de corriger les inévitables erreurs de mise en œuvre et de favoriser un apprentissage continu.

d) La coordination de l'ensemble des acteurs concernés

La création d'une fonction ou d'une méthodologie nouvelle implique enfin d'être attentif à la coordination de l'ensemble des acteurs concernés.

Cet élément est d'autant plus important à prendre en compte dans un contexte de ressources humaines limitées (dans le cadre du projet collectif au Conseil général des Côtes d'Armor, le contrôle de gestion est initialement dimensionné pour 1 ETP).

Cette coordination peut prendre la forme d'un comité réunissant régulièrement les acteurs concernés. Elle peut également passer par une attention portée à la communication, par exemple au moyen de réunions d'information avec les services sur les changements menés, les difficultés rencontrées et les résultats obtenus.

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Les méthodes et outils créés par les élèves administrateurs à l'occasion de leur projet collectif au Conseil général des Côtes d'Armor peuvent être adaptés à d'autres collectivités sous certaines conditions.

S'agissant des méthodes :

- ➔ le choix des directions prioritaires peut varier d'une collectivité à l'autre selon le contexte local ; les critères retenus peuvent être liés aux enjeux budgétaires, à la réceptivité du service au contrôle de gestion, aux problèmes d'organisation du service, etc.
- ➔ les propositions des élèves administrateurs se sont notamment portées sur la coordination des fonctions d'appui au pilotage ; ce n'est pas forcément pertinent dans d'autres collectivités où elles sont regroupées ;
- ➔ la répartition des tâches entre contrôleur de gestion et directions opérationnelles peut varier d'une collectivité à l'autre ; toutefois, la méthode proposée pour le Conseil général des Côtes d'Armor (positionnement du contrôleur de gestion sur la méthodologie, coconstruction des outils de pilotage avec les directions concernées) est globalement transposable ;
- ➔ le degré de participation du contrôleur de gestion au dialogue de gestion est variable d'une collectivité à l'autre (existence ou non d'un dialogue de gestion, rattachement hiérarchique du contrôle de gestion, méthode de régulation des choix budgétaires…).

Concernant les outils :

- ➔ le tableau de bord de direction générale existe déjà au Conseil général des Côtes d'Armor et correspond aux besoins de la DGS ; dans une collectivité ne disposant pas de ce type d'outil, sa construction pourrait être une priorité du contrôle de gestion ;
- ➔ a contrario, l'analyse de coûts et la comptabilité de gestion peuvent être déjà développées dans d'autres collectivités alors qu'elles doivent être renforcées au Conseil général des Côtes d'Armor ;
- ➔ s'agissant du contrôle de gestion externe, le positionnement du contrôleur de gestion sur la cartographie des risques et la création d'outils est liée au contexte de la collectivité où ce contrôle externe est peu formalisé aujourd'hui ; dans une autre collectivité où le contrôle externe est doté d'une cellule spécifique, le positionnement et les outils utilisés peuvent être très différents.

Quel que soit le contexte que connaît la collectivité, la mise en place de méthodes et d'outils de travail nouveaux ne peut réussir qu'à la double condition d'une mise en œuvre progressive et d'un travail collectif visant à favoriser leur appropriation et leur diffusion.

Les auteurs du projet

Jean-Philippe CHAUVIN

Renaud DUCOMMUN

Maël SIMON

CONSEILS GÉNÉRAUX
DU GARD
ET DU VAUCLUSE

ÉVALUATION DES POLITIQUES DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET DES CONTRIBUTIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES À SA PRÉVENTION

Les responsables du projet

➔ Laure-Agnès SUITA
Directrice de la Mission Évaluation, Organisation et Pilotage (Conseil général du Gard)

➔ Mireille NIEBORAK-MULLER
Chef de service, Pôle Organisation, Système d'Information et Contrôle (Conseil général du Vaucluse)

En introduction, il est nécessaire de mettre en exergue les traits novateurs de ce projet collectif. Ce dernier est une illustration d'une nouvelle dynamique de l'action publique locale : celle de la coopération et du partage d'expériences entre collectivités territoriales. Cette mission était également centrée sur l'évaluation de politiques sociales sensibles et rarement évaluées : la protection de l'enfance et la prévention en matière d'enfance en danger. Enfin, il a permis à trois élèves administrateurs d'être missionnés pour la première fois sur deux collectivités avec un rôle fort d'interface entre deux administrations locales.

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

De manière synthétique, le projet collectif reposait sur deux objectifs :

- ➔ favoriser le lancement d'une évaluation commune de la politique de protection de l'enfance,
- ➔ consolider le réseau REVMED.

1.1 Un contexte de la mission

Les conseils généraux jouent un rôle prépondérant en matière de protection de l'enfance depuis les premières lois de décentralisation et plus encore depuis la loi du 5 mars 2007 qui a réaffirmé leur rôle de chef de file en ce domaine. Départements limitrophes, le Gard et le Vaucluse comptent respectivement 701 883 et 540 065 habitants. Ces territoires sont caractérisés par un fort taux de natalité mais aussi de divortialité et donc une importante proportion de familles monoparentales. Le taux de pauvreté monétaire est de 5 points supérieur à la moyenne nationale (18 % contre 13 %). Le nombre de mineurs et de jeunes majeurs accueillis et suivis par les services de l'Aide sociale à l'Enfance (ASE) est de 1 848 dans le Gard et de 1 190 dans le Vaucluse. Les moyens financiers consacrés à la protection de l'enfance sont de 55 millions d'euros pour le Vaucluse et de 76 millions d'euros pour le Gard (102 par habitant dans le Vaucluse et 109 dans le Gard). Ces départements exercent leur compétence de protection de l'enfance en s'appuyant sur leurs cellules de recueil d'informations préoccupantes, sur leurs équipes spécialisées (directeurs, chefs de service ASE, éducateurs, psychologues, etc.) et sur un réseau d'établissements de placement type Maison d'Enfants à Caractère Social (MECS).

Par ailleurs, face au constat que l'évaluation était encore une démarche peu diffusée dans les collectivités du sud de la France, huit collectivités ont décidé de fonder en 2011 le réseau méditerranéen d'évaluation : « REVMED ». Il s'est donné pour ambition de créer une culture évaluative dans ces territoires et de développer les pratiques d'évaluation. Le projet collectif s'est appuyé sur cette structure innovante pour lancer la première évaluation collective de la protection de l'enfance entre deux départements du réseau.

1.2 La commande et les enjeux de la mission

Concernant la commande explicite, l'enjeu principal de la mission était la préparation sur le fond et la forme de l'évaluation. À ce titre, l'élaboration d'un cahier des charges afin de lancer un marché de prestation intellectuelle a été l'objectif essentiel de la mission.

Étant donné le caractère partenarial du projet, les modalités spécifiques de la commande publique et de la gouvernance devaient être étudiées.
S'agissant des enjeux implicites, le premier enjeu fut de parvenir à un consensus sur le périmètre de l'évaluation en s'appropriant les attentes de chacun. Le champ de l'évaluation concerne les deux volets constitutifs de la politique de l'enfance : la protection et la prévention. La prévention au sens de cette évaluation a été entendue comme tout ce qui pouvait être mis en place pour éviter à des publics fragilisés d'avoir recours à des mesures obligatoires de protection, lourdes pour les bénéficiaires et conséquentes pour les finances départementales. L'évaluation devrait également mesurer la cohérence et l'efficacité de la contribution des politiques publiques dites « connexes » à la prévention des situations de danger (la Protection Maternelle et Infantile (PMI), la petite enfance, l'insertion, le logement, l'éducation, la politique de la ville et la prévention de la délinquance). Le second enjeu fut de contribuer à la diffusion de la culture évaluative et de créer les conditions favorables à la venue de l'évaluateur en suscitant la mobilisation des équipes autour du projet. Cette dynamique contribuera à la consolidation concrète du REVMED.

2 TRAVAUX RÉALISÉS

La mission prévoyait donc trois réalisations concrètes : le cahier des charges de l'évaluation, le bilan « état des lieux » de la protection de l'enfance dans le Gard et dans le Vaucluse et enfin la convention juridique liant les deux Départements. Le déroulement de la mission a nécessité la production d'autres livrables, indispensables à la poursuite du projet, à l'exemple d'une notice explicative de la démarche évaluative ou d'une architecture des comités de pilotage.

2.1 Le cahier des charges de l'évaluation

Pièce maîtresse du projet, le cahier des charges a pour objectif de restituer de la manière la plus fine possible les interrogations des élus et des professionnels de la protection de l'enfance afin que le

travail de l'évaluateur réponde à leurs attentes. Dans le domaine de l'évaluation, le cahier des charges joue un rôle pivot. Il retranscrit le contexte, établit un périmètre d'étude, pose les questions évaluatives et enfin trace une méthodologie à laquelle l'évaluateur devra se conformer. Dans le contexte du projet collectif, toutes les « strates » du cahier des charges ont fait l'objet d'un travail coopératif entre les équipes du Gard et du Vaucluse. L'enjeu était d'aboutir à une transcription littéraire la plus fidèle aux réalités du terrain et aux nuances des concepts utilisés dans le champ de la protection de l'enfance.

1re étape :
la connaissance d'une politique publique complexe

La première étape du travail des élèves administrateurs fut d'appréhender les concepts, le cadre législatif et les dispositifs de la protection de l'enfance. Outre cette étude nécessaire, l'enjeu était également de connaître les réalités de la protection de l'enfance dans le Gard et le Vaucluse. Ces deux Départements sont proactifs et innovants sur ce champ : tous deux ont par exemple mis en place des dispositifs de placement séquentiel alternatifs aux placements en établissements ou en familles d'accueil.

2e étape :
l'harmonisation des périmètres d'évaluation des deux conseils généraux

Comme décrit précédemment, la nature innovante de l'évaluation réside dans sa nature conjointe. Or les attentes des conseils généraux étaient différentes au départ. Le Vaucluse souhaitait évaluer l'efficacité et l'efficience de ses dispositifs de protection de l'enfance (cellules de recueil des informations préoccupantes, placements, aides financières, etc.). La volonté du Gard portait plutôt sur une analyse en amont de la protection de l'enfance : la contribution de politiques publiques (hors champ de l'Aide Sociale à l'Enfance) à la prévention des situations de danger. Sur ce point, les élèves administrateurs ont pris appui sur les entretiens et leur travail documentaire pour déterminer et hiérarchiser les politiques publiques dites « connexes ».

Une grande partie du travail des élèves consista à accorder les périmètres d'évaluation en mettant en évidence leur complémentarité. Le tout était de faire comprendre à chacun l'intérêt du périmètre de l'autre et d'éviter autant que possible l'abandon de fragment de périmètre.

3e étape :
la conduite d'entretiens avec les professionnels pour déterminer les questions évaluatives

La construction du cahier des charges repose sur des entretiens menés afin de déterminer les problématiques et les hypothèses de travail. Les élèves ont conçu une grille d'entretien volontairement large afin de ne pas trop contraindre l'expression. Les élèves ont mené sur près de trois semaines une vingtaine d'entretiens : DGS, DGA, directeurs de l'enfance, chefs de service (PMI, placements, prévention), équipes de terrain (directeurs d'unité territoriale, chefs de service ASE, éducateurs, psychologues).
Une centaine de questions ont émergé de ce processus. Toutes n'étaient pas des questions évaluatives mais relevaient d'audits organisationnels ou d'études nationales. Des séances de travail au sein des directions « évaluation » des deux Départements ont permis de sélectionner les questionnements évaluatifs. Les élèves et leurs tuteurs ont choisi des questions concises afin de ne pas trop restreindre le cadre d'initiative de l'évaluateur. Deux grandes questions évaluatives ont été sélectionnées, englobant les deux périmètres de l'évaluation. Ces questions furent ensuite déclinées afin de prendre en compte le plus grand nombre d'attentes des professionnels.

Les questions évaluatives :

Comment faire évoluer la prise en charge des enfants en danger et l'accompagnement des parents, afin de répondre de manière adaptée aux mutations de la société (notamment en termes de précarisation et de recomposition des structures familiales) ?

Le lien parents-enfant est-il préservé ? Jusqu'où faut-il protéger l'enfant ?
Qu'est-ce qui fonctionne le mieux pour une gamme de services donnée afin de répondre aux besoins des enfants et des familles et comment certaines politiques publiques peuvent-elles y contribuer ? Traite-t-on de manière équitable les situations des enfants et des familles ? Les outils d'évaluation des situations des enfants et des familles sont-ils pertinents ? Que peut-on dire de l'efficience des différentes prises en charge relatives à la protection de l'enfance et déployées dans le Gard et dans le Vaucluse ?

En quoi et dans quelle mesure les politiques « connexes » identifiées dans le champ de l'évaluation concourent-elles à la prévention des situations de danger ?

Le champ des politiques connexes préalablement défini est-il pertinent au regard des besoins et des attentes des familles fragilisées ?
Parmi les politiques publiques identifiées, quels sont les meilleurs leviers de prévention ?
La cohérence de ces politiques est-elle assurée pour une efficacité maximale en termes de prévention ?

4e étape :
la rédaction du contexte

Bien qu'indicative, la partie contexte du cahier des charges a fait l'objet de beaucoup de débats et d'allers retours. Il s'agissait de construire une partie contexte aussi fidèle que possible à la réalité des deux territoires et aux perceptions des équipes. Les élèves ont entrepris un important travail pour que les mots utilisés dans le cahier des charges fassent consensus et aient la même acception de part et d'autre du Rhône.

5e étape :
le choix d'un mode de gouvernance adapté au caractère innovant de l'évaluation

Le caractère collectif de l'évaluation nécessite une organisation qui facilite la coopération entre deux départements tout en respectant les cultures administratives de chaque collectivité. Ainsi l'architecture de comités de pilotage mise en place se fonde sur l'existence de deux comités de pilotage dans chaque collectivité et d'un comité technique de liaison, lieu de partage des résultats de l'évaluation et d'échange de bonnes pratiques entre les professionnels du secteur.

6e étape :
la validation par les deux parties

La validation de ce cahier des charges a fait l'objet d'une validation à trois étages. Un comité technique réunissant les directeurs de l'enfance et de l'évaluation a permis de valider sur le fond le cahier des charges. Les comités de pilotage élargis aux DGA, aux équipes de terrain mais également dans le Gard aux partenaires de l'institution sur le champ de la protection de l'enfance (Justice, PJJ, Éducation Nationale) ont permis d'apporter les dernières corrections au cahier mais surtout de lancer la démarche évaluative.

2.2 Le bilan « état des lieux »

Second livrable attendu, « l'état des lieux » des politiques de protection de l'enfance dans le Gard et dans le Vaucluse est une

partie intégrante de l'évaluation en tant que telle. Généralement établi par l'évaluateur lui-même, le bilan met en exergue les principales données de la politique, sur un mode dynamique (évolution sur une période). Ce travail a nécessité d'établir une méthodologie de travail rigoureuse afin de construire des données comparables entre les deux conseils généraux. Par convention, les deux départements ont choisi de se référer à une période de 5 ans (2006-2011) afin de recouvrir les périodes des deux schémas départementaux de la protection de l'enfance.
Les élèves administrateurs ont cherché et analysé des données sociodémographiques générales issues de l'INSEE. Ils ont ensuite traité les données budgétaires de la protection de l'enfance avec la volonté de comparer ce qui pouvait l'être. Ils se sont enfin intéressés aux données relatives aux dispositifs :

- le recueil des informations préoccupantes : provenance, type de difficultés constatées, localisation géographique, type de décision prise après traitement de l'information.
- les décisions de protection (nombre et évolution des AEMO1, AED2, TISF3, taux de judiciarisation, mesures de placement, adéquation entre l'offre et la demande de prise en charge, etc.).

Les élèves administrateurs ont pris le parti d'intituler ce livrable « état des lieux » et non « bilan » pour souligner sa nature inachevée. En effet, ce document est une base de travail pour l'évaluateur. Ce dernier devra approfondir et chercher lui-même un certain nombre de données relatives aux effets préventifs des politiques publiques connexes.

2.3 La convention juridique

Les élèves administrateurs ont cherché une solution juridique adéquate à la nature du projet. Il est très vite apparu que la constitution d'un groupement de commande pour passer un marché avec suivis d'exécution séparés était une solution avantageuse eu égard aux caractéristiques du projet. Le groupement de commande permet une économie de moyens significative (coût inférieur de 30 % à 50 % par rapport à l'option de deux marchés passés séparément par les deux administrations) tout en garantissant un

suivi technique commun pendant le déroulement de l'évaluation. A contrario, recourir à des marchés complètement séparés dénaturerait l'esprit de l'étude élaborée depuis le début de manière partenariale. De plus, il aurait été très difficile d'exiger une coordination et une analyse conjointe vis-à-vis de consultants différents. Les élèves administrateurs ont donc produit une note d'opportunité mettant en avant les avantages et les points de vigilance liés à cette solution juridique. Ils ont ensuite rédigé, en lien avec les services juridiques des deux départements, une convention de groupement de commande. À la fin du stage, la convention validée par les services compétents était dans le circuit de vote des deux assemblées.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Trois types d'enseignements peuvent être tirés en termes de principes, de méthode et sur le fond.

3.1 En termes de principes

Démonstration a été faite qu'il est possible de bâtir un travail d'évaluation commun à deux collectivités sur des territoires administrativement distincts dans un laps de temps restreint ; ce travail s'avère fructueux, y compris lorsqu'il concerne des compétences obligatoires sur lesquelles les marges de décision et de manœuvre budgétaire apparaissent réduites. C'est le cas de la politique de l'enfance, compétence des conseils généraux dans le cadre d'une subsidiarité établie avec le pouvoir judiciaire. Il y avait lieu de comparer et de croiser leurs expériences, de confronter les points de vue, les principes appliqués en amont des politiques publiques conduites, et les dispositifs mis en place de manière différente dans le Vaucluse et le Gard.

La démarche évaluative mérite d'être expliquée et diffusée. Riche d'outils réclamant une grande rigueur méthodologique, elle répond aux attentes de management stratégique, organisationnel et opérationnel. Elle ne doit pas être confondue avec d'autres démarches comme les audits et le contrôle de gestion.

3.2 En termes de méthode

Chaque niveau de conception et de mise en œuvre de la politique de l'enfance a sa cohérence. Pour les uns, la gestion des moyens prime, pour les autres c'est avant tout le bénéficiaire du service (enfant ou parent), pour d'autres encore, c'est le service lui-même. Le management stratégique doit assurer le cheminement simultané vers l'ensemble des objectifs formulés en termes de cohérence, d'efficacité et d'efficience. Cela se traduit par des arbitrages budgétaires ou organisationnels (territorialisation, réorganisation des services). L'approche évaluative fournit des informations utiles à ces arbitrages. Les questions évaluatives ont été élaborées pour répondre à un large éventail de questionnement. L'originalité de l'évaluation préparée présente l'intérêt d'une comparaison entre des fonctionnements différents dans des contextes comparables. Le pilotage d'une politique publique sur la base de schémas pluriannuels requiert de disposer au préalable de données chiffrées fiables et comparables sur une période longue. L'évaluation concernant deux territoires, il a été nécessaire de recommander des indicateurs simples mais communs.

3.3 En termes de fond

En matière de politique de protection de l'enfance, prévention et protection ne se distinguent pas de manière tranchée. Ainsi, des politiques publiques, si elles n'ont pas pour objectif premier la protection de l'enfance, pourraient néanmoins y contribuer par leurs « effets préventifs » à deux titres :

- en amont des dispositifs de protection de l'enfance, elles permettent, en accompagnant les mineurs, les jeunes majeurs et/ou leurs parents de leur éviter d'entrer dans le dispositif de protection ;
- pour ceux déjà dans le dispositif de protection, les effets préventifs de certaines politiques publiques contribuent à garantir leur sortie du dispositif dans de bonnes conditions, voire à l'accélérer.

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

S'agissant de la préparation de l'évaluation, le cahier des charges réalisé peut inspirer d'autres collectivités qui se lanceraient dans une évaluation de la protection de l'enfance. Bien que ce cahier des charges reflète les spécificités du Gard et du Vaucluse, il est possible de déduire les grandes questions à se poser pour aboutir à un document correspondant aux réalités d'une autre collectivité : particularités du territoire, vision de la compétence, prise en charge de celle-ci, attentes des équipes, etc.

Le principe de non symétrie des entretiens appliqué pour optimiser le temps de travail disponible peut utilement être réutilisé : on ne doublonne pas les rencontres de personnes exerçant les mêmes fonctions dans les deux départements. Bien évidemment, il est nécessaire de rencontrer les deux commanditaires pour bien appréhender leurs préoccupations et attentes propres.
Concernant les aspects juridiques, les recommandations sur la manière de conduire la commande sont allées jusqu'à initier largement la démarche de passation de marché sous forme d'un groupement de commande. L'ensemble du travail de nature juridique (notamment la rédaction d'une convention de groupement de commande) apparaît totalement transférable. Malgré le rythme soutenu du travail réalisé, les délais imposés par la gouvernance de chaque Département amènent à envisager une durée moyenne de quatre mois pour le reconduire ailleurs. Si l'on inclut le temps de préparation de l'évaluation depuis son émergence, ce délai doit raisonnablement être porté à six mois.

Des conditions doivent être respectées pour garantir le succès du transfert de cette expérience :

- ➔ l'analyse préalable de l'organisation des collectivités doit être faite pour en décrypter les enjeux et faire émerger les questions évaluatives judicieuses. Il convient de ne pas les enfermer dans une vision instrumentalisée, mais de les mettre au service du management stratégique.

- le pilotage de l'évaluation dans l'organisation de la collectivité, la disponibilité de données fiables et la volonté politique préalable de conduire une évaluation portée au plus haut niveau du management de la collectivité sont des facteurs clés de réussite du transfert du travail conduit.

- il convient de ne pas négliger le temps nécessaire pour faire émerger un consensus entre les partenaires, ni de nier leurs éventuelles divergences. Un travail de production sous forme de synthèses et des allers-retours de validation entre tous les participants permet de bâtir progressivement un vrai partenariat de confiance.

- enfin, le positionnement extérieur aux deux collectivités des élèves, de part leur statut, leur a permis de produire du consensus.

Les auteurs du projet

Vivien DUTHOIT

Jean-François LE BRETON

Séverine NIRLO

Jérémy ROUBIN

PROVINCE SUD
NOUVELLE-CALÉDONIE

LES COMPÉTENCES EXERCÉES PAR LA PROVINCE SUD NE RELEVANT PAS DE SA RESPONSABILITÉ

Les responsables du projet

➔ Frédéric GARCIA
Secrétaire Général

➔ Mireille NIEBORAK-MULLER
Secrétaire Général Adjoint en charge du développement durable

1 CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL

Tout d'abord, il convient d'avoir à l'esprit que ce territoire français jouit d'un statut lui accordant une très forte autonomie, puisque l'État n'exerce quasiment plus que des compétences régaliennes (police, justice, défense, notamment). Un référendum portant sur l'avenir du territoire et sur sa possible indépendance vis-à-vis de la France sera organisé à partir de 2014.

Depuis les accords de Matignon, signés en 1988, la Nouvelle-Calédonie est divisée en trois provinces : Province Nord, Province Sud et Province des Iles Loyauté. L'objectif de cette organisation administrative était d'opérer un partage du pouvoir entre les indépendantistes, qui contrôlaient la Province Nord et la Province des Iles, et les non-indépendantistes (ou « loyalistes »), qui conservaient le contrôle de la Province Sud, de loin la plus riche et la plus peuplée, avec 75 % de la population (soit 183 000 habitants en 2009).

Au niveau du territoire, le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, organe collégial rassemblant les principales forces politiques calédoniennes, émane du Congrès de Nouvelle-Calédonie. Celui-

ci est composé uniquement d'élus provinciaux, même si depuis l'Accord de Nouméa de 1998, tous les élus provinciaux ne sont pas élus au Congrès. Compte tenu de la concentration de la population autour de Nouméa, en pratique ce sont les élus de la Province Sud qui contrôlent le Congrès. Le président de la Province Sud dispose ainsi d'un pouvoir important sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. À l'heure actuelle, les deux institutions sont dominées par le même parti politique.

Sur le plan des compétences, la loi organique de 1999 détermine explicitement les compétences de l'État, de la Nouvelle-Calédonie et des autres institutions calédoniennes (compétences d'attribution), à l'exception des provinces, qui ne disposent que d'une compétence résiduelle. En pratique, les provinces exercent des compétences très variées et souvent cruciales pour l'ensemble du territoire. Au niveau financier, la répartition des ressources fiscales a été guidée par un souci de rééquilibrage économique entre la Province Sud et les deux autres provinces. La loi organique précise la clé de répartition des ressources entre les différentes institutions. Tout d'abord, 51,5 % minimum des impôts et taxes perçus par la Nouvelle-Calédonie sont reversés aux provinces. Ensuite, cette dotation est répartie entre les provinces à raison de 50 % pour la Province Sud, 32 % pour la Province Nord et 18 % pour la Province des Iles, alors que la Province Sud rassemble 75 % de la population. Cette répartition des ressources fiscales pèse donc fortement en défaveur de la Province Sud, qui fait ainsi face à des difficultés budgétaires grandissantes.

2 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

L'étude consistait en un diagnostic sur la pertinence des missions exercées par la Province Sud dans le cadre des compétences ne relevant pas de sa responsabilité. Compte tenu de l'histoire institutionnelle calédonienne, les provinces exercent à l'heure actuelle des compétences qui devraient relever d'autres institutions, en particulier de la Nouvelle-Calédonie. Il s'agissait donc de réaliser un diagnostic des politiques publiques de la Province Sud afin d'analyser ce qui relevait ou non de sa compétence et de rationaliser ainsi la répartition des interventions des différentes

institutions. Ce diagnostic devait s'accompagner de propositions de pistes d'améliorations, plus élaborées pour certains secteurs qui seraient priorisés à l'issue de la phase de diagnostic.
Dans un contexte provincial marqué par une augmentation des dépenses, en particulier du secteur social, la mission présentait un enjeu financier important. Ainsi, l'étude devait comporter des préconisations opérationnelles pour pouvoir réaliser des économies et préserver ainsi les marges de manœuvre à la collectivité. Cependant, notre étude comportait également une dimension stratégique portant sur la pertinence même des missions exercées par la Province Sud.

3 TRAVAUX RÉALISÉS

En amont de l'étude, un travail préparatoire a été réalisé dans le but de préciser le périmètre de la commande et de prioriser les chantiers à approfondir. L'analyse juridique que nous avons conduite nous a permis d'identifier des possibilités de transfert de compétences de la Province Sud vers la Nouvelle-Calédonie ou d'exercice de ces compétences par délégation, avec de possibles compensations financières. De plus, des délégations de compétences de la Nouvelle-Calédonie vers les provinces ont été prévues par l'article 47 de la loi organique, dans des domaines précis. Si ces possibilités de délégation étaient actionnées, il serait alors nécessaire que les trois provinces partagent la volonté d'exercer cette compétence déléguée et valident le cas échéant le dispositif de calcul des compensations financières.

Compte tenu de la difficulté de modifier la clé de répartition financière, notre mission consistait ainsi à revisiter l'action de la Province Sud sur des politiques publiques ne relevant pas de sa responsabilité, d'en évaluer les coûts sur les exercices 2012 à 2014, d'en appréhender les impacts sur la fiscalité calédonienne en cas de transfert de charges au franc près et de proposer des scénarios qui ne modifient pas l'équilibre institutionnel actuel, ou du moins ne portent pas atteinte à la clé de répartition entre provinces.

Notre étude s'est ainsi déroulée en deux phases :

- une première phase de cinq semaines portant sur le diagnostic de quatre politiques publiques, ciblées par le commanditaire après notre travail préparatoire en raison de leur coût ou des possibilités de transfert à la Nouvelle-Calédonie, à savoir la santé et l'action sociale, l'éducation, le placement des demandeurs d'emplois et l'aide au logement ;
- une deuxième phase de quatre semaines portant sur la définition et la construction en partenariat avec les acteurs internes et externes des scénarios de mise en œuvre opérationnelle concernant trois politiques publiques cibles : l'aide au logement, l'aide médicale et le handicap et la dépendance.

Le diagnostic consistait d'une part en une présentation des fondements juridiques permettant l'exercice de la compétence en question et d'autre part en des données financières rétrospectives et prospectives relatives aux actions menées par la Province Sud. Enfin, nous avons conçu des propositions de pistes d'optimisation et de rationalisation, sans être en mesure, à ce stade de l'étude, de leur donner de caractère directement opérationnel, exception faite du dispositif de l'aide au logement. Ces pistes d'optimisation ont été priorisées en fonction du montant d'économies généré et de leur degré de difficulté de mise en œuvre, afin de permettre au commanditaire d'arbitrer les pistes qu'il souhaitait voir approfondir en deuxième phase. À l'issue du comité de pilotage intermédiaire, trois secteurs ont été ciblés pour la deuxième phase : l'aide au logement, l'aide médicale et les politiques de handicap et dépendance. Pour cette deuxième phase, il s'agissait de proposer des actions concrètes au vu des réactions et positions des différents acteurs de la politique concernée. En effet, les questions opérationnelles apparaissaient alors comme primordiales, et notamment celle du calendrier de mise en œuvre.

4 ORGANISATION DES TRAVAUX

Une trentaine d'entretiens a été réalisée durant la phase de diagnostic, en premier lieu avec les élus concernés, afin de connaître les orientations stratégiques de la collectivité puis avec les responsables opérationnels des politiques concernées (directeurs et chefs de service). Enfin, nous avons voulu recueillir le point de vue d'acteurs externes, que ce soit du monde associatif, des services de l'État, de bailleurs sociaux ou bien sûr du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Nous avons également rencontré les directions ressources de la Province Sud pour obtenir des éléments financiers et des données sur les opérateurs de la province.

Pour chaque politique publique analysée en première phase, une même méthode a été utilisée. Ainsi, l'analyse juridique sur la répartition des compétences a permis de mettre en exergue les politiques volontaristes de la collectivité, de chiffrer leur coût et d'envisager des pistes alternatives si celles-ci étaient jugées trop onéreuses. Le comité de pilotage intermédiaire a permis de commenter les pistes proposées, de les prioriser et d'en retenir trois pour la poursuite de l'étude.

Après avoir obtenu les éléments d'information complémentaires auprès des partenaires institutionnels de la Province Sud, nous avons proposé des groupes de travail pour chaque secteur, afin de réunir autour de la table les différents acteurs du secteur, de confronter nos analyses et de tester la faisabilité de nos propositions. Compte tenu des contraintes de calendrier des différents acteurs nous n'avons pu réunir qu'un seul groupe de travail, celui concernant l'aide au logement. Cependant, nous avons pu sur l'aide médicale et le handicap effectuer des entretiens bilatéraux avec nos interlocuteurs. Enfin, nous avons étoffé nos pistes en réalisant des projections financières selon plusieurs hypothèses, tant sur le calendrier que sur les accords possibles entre institutions, incluant également les analyses d'impact fiscal pour la Province Sud. Cela nous a permis de développer des pistes

opérationnelles au vu de données chiffrées et actualisées. Des modèles financiers sommaires ont ainsi été réalisés lorsque cela était possible afin d'évaluer l'impact financier en cas de transferts de compétences ou, concernant l'aide médicale, de hausse des recettes.

5 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Il convient de distinguer la situation des provinces calédoniennes, qui n'ont que des compétences résiduelles, définies « en creux » par rapport aux autres collectivités publiques, et celle des collectivités métropolitaines, qui exercent des compétences facultatives en plus de leurs compétences obligatoires, grâce à la clause générale de compétences. Toutefois, l'analyse que nous avons menée est largement duplicable dans le contexte métropolitain. De nombreuses collectivités se livrent d'ores et déjà à un tel exercice de rationalisation de leurs interventions, dans un contexte marqué à la fois par la loi du 16 décembre 2010 et par des difficultés financières de plus en plus marquées, notamment pour les départements.

Le diagnostic de compétences est un outil qui permet en effet en premier lieu, de connaître s'il existe une possibilité juridique pour la collectivité d'intervenir sur ce champ et en second lieu, de savoir si cette intervention répond à un besoin des usagers non encore couvert ou couvert de manière partielle par les autres collectivités publiques.

Aussi, dans un contexte financier contraint qui devient commun à l'ensemble des collectivités métropolitaines, la démarche de diagnostic sur les compétences facultatives permet de mettre en exergue les politiques volontaristes de la collectivité et de les réinterroger, notamment du point de vue de leur pertinence, de leur cohérence et de leur complémentarité. De même, il apparaît intéressant pour les collectivités de s'appuyer sur le diagnostic de compétences facultatives pour initier un travail de rationalisation de leurs financements et/ou un plan d'optimisation des moyens.

Néanmoins, nous avons pu noter qu'il était parfois appréciable que toutes les collectivités puissent intervenir sur certaines compétences, sans que celles-ci ne soient attribuées à une collectivité en particulier. En effet, l'innovation liée au caractère facultatif de la politique permet aussi d'expérimenter des dispositifs intéressants, comme par exemple les internats d'excellence dans l'enseignement secondaire dans le cadre de notre étude.

6 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Cette méthode peut être transférée à d'autres collectivités, quel que soit leur échelon, communes, départements et régions. Il convient néanmoins d'être attentif à la réaction des acteurs internes et externes face à une telle démarche et de pouvoir s'assurer de leur implication. En effet, les agents concernés par la « révision » de cette politique publique, craignent pour la pérennité de leur service. Dans le cadre de notre mission, cette défiance a pu se manifester au sein des services en charge de l'action sociale. Or, la participation et au-delà, la mobilisation des acteurs pour les groupes de travail conditionneront fortement la qualité du travail rendu et l'efficacité des évolutions mises en œuvre.
Les modes de gouvernance des politiques facultatives peuvent être différents de ceux des politiques obligatoires, dans le sens d'une recherche plus aigue de partenariat entre collectivités et/ou institutions. Il nous semble important que les acteurs de ces politiques gardent à l'esprit cette spécificité qui induit peut-être des évolutions plus fréquentes des modalités de gestion. De la même manière, la question de l'évaluation des politiques publiques se pose avec encore plus d'acuité concernant les interventions publiques facultatives. En effet, les collectivités territoriales sont de plus en plus soucieuses de l'impact de ces politiques pour les usagers mais aussi les territoires.

Les auteurs du projet

Aurélie MOUFFLARGE

Erwan HETET

Marthe POMMIE

Michael HUYGHE

CONSEIL GÉNÉRAL
DU RHÔNE

REFORMER LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION DÉPARTEMENTALE

La responsable du projet

➔ Isabelle DORLIAT
Directrice Générale Adjointe Pôle Enfance, Culture et Famille

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

1.1 Le contexte de la mission

Le Rhône est le quatrième département métropolitain et l'un des 21 départements millionnaires.
C'est aussi le premier département à s'être engagé dans la territorialisation de ses services, dans un objectif de proximité de l'action publique. Dès 1993, le Conseil général a ouvert des Maisons du Rhône, réparties sur le territoire selon un découpage cantonal. Il en existe aujourd'hui 51.
Ces Maisons ont toutes la même organisation, avec des moyens cependant adaptés aux besoins de chaque territoire. Porte d'entrée du département sur le canton, elles sont chacune dirigées par un directeur (DMR) et des chefs de service. La grande majorité des compétences départementales ayant été territorialisées, les Maisons du Rhône (MDR) rassemblent tous les métiers du département. Elles concentrent aujourd'hui plus de 60 % de l'effectif départemental, soit 3300 agents.
Le Rhône n'est pas seulement un département pionnier en matière de territorialisation, il est aussi un modèle singulier.

1.2 La commande

La commande initiale est née de la perspective d'augmentation du nombre de cantons, induite par la loi du 16 décembre 2010

relative à la réforme territoriale. L'éventualité d'un passage de 54 à 69 cantons a conduit la collectivité à envisager une réforme de sa territorialisation dans une logique de mutualisation, d'optimisation des coûts et d'amélioration du service rendu aux usagers. Au départ, le projet de la Direction générale consistait en la création d'un échelon intermédiaire entre les services centraux et les MDR, baptisé « Niveau Intermédiaire Partagé » La commande était néanmoins relativement ouverte, nous laissant l'opportunité de construire plusieurs modèles d'organisations, et analyser leurs conditions de faisabilité.
Cependant, la commande a sensiblement évolué au cours de notre mission, compte tenu de l'accélération du temps de la décision politique. En effet l'hypothèse d'un échelon intermédiaire a été écartée au profit d'une mutualisation des équipes de direction de certaines MDR, au gré des opportunités locales (vacances de poste par exemple). Dans ce contexte, nous avons recentré notre travail sur la formulation de préconisations opérationnelles relatives à l'organisation territoriale et sur la proposition d'une méthode d'élaboration de la réforme.

2 TRAVAUX RÉALISÉS

2.1 La méthodologie et les livrables

L'état des lieux de la territorialisation rhodanienne ainsi que la proposition de schémas d'organisation sont le fruit d'une méthode combinant l'exploitation de ressources documentaires (organigrammes, bilan social, budget, rapports d'activités des services centraux et des maisons du Rhône, indicateurs de pilotage, projets cantonaux, etc.), la conduite d'environ 30 entretiens semi-directifs (membres de la Direction Générale, directeurs centraux, des personnes ressources auprès de l'ancien Pôle Proximité et à la DRH) ainsi que l'observation privilégiée de 8 Maisons du Rhône (entretien avec les Directeurs, certains responsables techniques et des agents ; observation de l'activité générale et de l'accueil).
La seconde phase de l'étude s'est elle appuyée sur l'organisation d'une réunion de restitution sur l'état des lieux et les schémas d'organisation auprès des 8 Directeurs de Maison concernés et

de deux réunions de travail sur les relations Centre/MDR et sur la gestion et l'allocation des moyens.

2.2 État des lieux de la territorialisation départementale

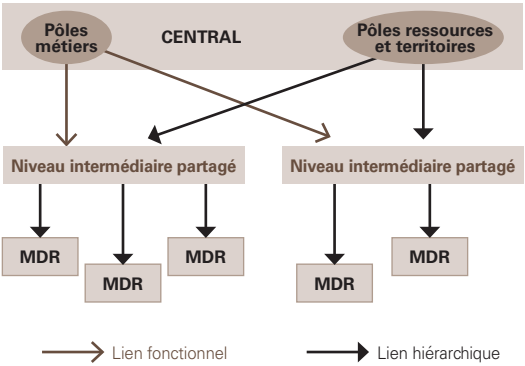
Une restitution articulée autour de 4 items (la « territorialisation », la « qualité de service rendu à l'usager », le « pilotage et le management », « l'allocation et la gestion des ressources ») a permis de dégager les forces et faiblesses de l'organisation départementale.
Ces constats peuvent être résumés de la manière suivante :

- une territorialisation poussée et évolutive, donnant l'impression d'une organisation sans cesse en réforme et jamais stabilisée ;
- un certain décalage entre une territorialisation pensée et organisée sur un modèle uniforme et une réalité contrastée des territoires ;
- une priorité donnée à la proximité de l'accueil et de la gestion des politiques publiques du département qui ne contribue qu'imparfaitement à la qualité du service (problématiques des délais et équité de traitement) ;
- une équation managériale difficile à résoudre, les DMR étant des supérieurs hiérarchiques aux « poings liés » (faibles marges de manœuvre dans l'allocation et la gestion des ressources humaines) ;
- une forte attente de sens, non seulement pour accompagner la nouvelle réforme envisagée mais encore pour fédérer les agents autour de valeurs communes ;
- un besoin confirmé de pilotage et de coordination des MDR

2.3 Les schémas d'organisation possibles

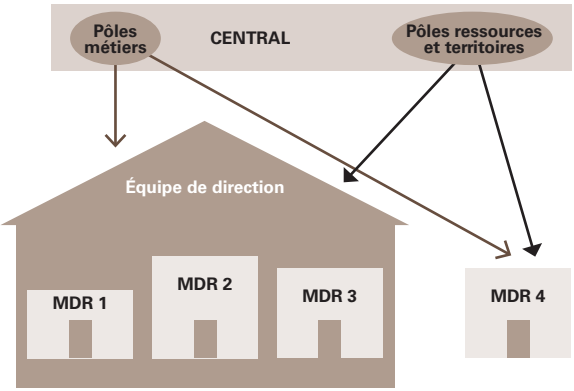
Sur la base de cet état des lieux, des propositions de schémas d'organisation ont été formulées, impactant pour certaines des principes majeurs de la territorialisation actuelle (l'autorité hiérarchique confiée au DMR, la transversalité des missions assumées en MDR, l'unité du périmètre d'intervention, etc.).

➔ Schéma 1 : les Niveaux Intermédiaires Partagés



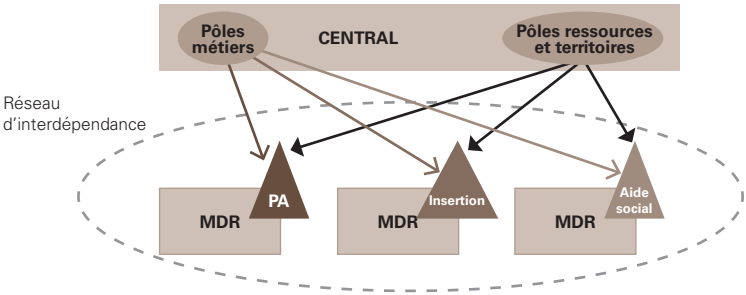
Le schéma 1 est celui des niveaux intermédiaires partagés : organisant un échelon intermédiaire entre services centraux et MDR, le NIP concentre les compétences dont l'exercice en proximité ne présente pas de plus-value suffisante et se trouve doté de l'autorité hiérarchique sur les MDR.

➔ Schéma 2 : les regroupements de MDR



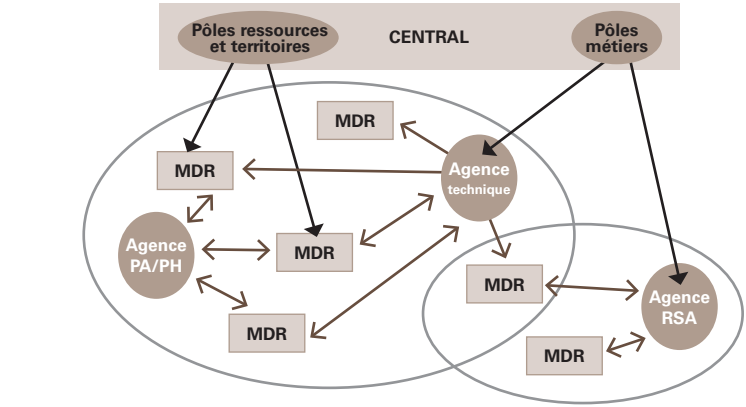
Le schéma 2 est celui du regroupement des MDR : à la différence du premier schéma, la logique est plus ascendante que descendante pour opérer le regroupement des MDR et constituer une équipe de direction unique.

➔ Schéma 3 : les chefs de file



Le schéma 3 est celui des chefs de file : il consiste à organiser entre plusieurs MDR mises en réseau des « spécialisations respectives », le chef de file sur l'une d'entre elles assumant ses missions pour l'ensemble des MDR concernées.

➔ Schéma 4 : les agences spécialisées

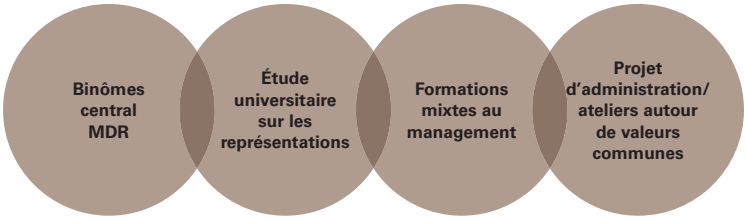


Le schéma 4 est celui des agences spécialisées : il consiste à combiner la logique de spécialisation et d'expertise qui aboutirait à la constitution d'agences dans les domaines dévolus aux MDR et celle de réseau pour déterminer les bassins de regroupement des MDR pour lesquelles chaque agence serait prestataire.
Chacune de ces propositions permet de répondre de manière plus ou moins adéquate aux différents constats posés par le diagnostic (équation managériale, sens donné à l'action, pilotage amélioré par le central).

2.4 Le regroupement des MDR : enjeux et méthode

La deuxième phase a permis d'approfondir le schéma 2 : la direction générale entend en effet privilégier une réorganisation de ce type, selon une démarche fondée sur les opportunités de vacances de poste de DMR et de responsables territoriaux.

Des préconisations ont été établies pour accompagner cette réforme. L'amélioration des liens entre les services centraux et les MDR passe par le renforcement des passerelles entre ces deux sphères et le renforcement d'une culture commune. À ce titre, l'incitation à la mobilité croisée et la refonte des modalités de dialogue entre services centraux et MDR apparaissent comme prioritaires. De même, le sentiment d'appartenance commun peut être renforcé au travers d'une boîte à outils mêlant approche qualitative et individualisée et projets globaux concernant la totalité des agents.


Binômes central MDR
Étude universitaire sur les représentations
Formations mixtes au management
Projet d'administration/ ateliers autour de valeurs communes

Parallèlement, la responsabilisation accrue des DMR dans l'allocation et la gestion de leurs ressources peut conduire à la redéfinition des missions des agents et au renforcement d'une forme de polyvalence métier. Elle s'accompagnerait du déploiement d'un plan d'accompagnement individualisé des agents et reposerait sur la définition d'une méthode d'objectivation dans l'allocation des moyens humains.

Pour dépasser les risques inhérents à la démarche au fil de l'eau, retenue par la collectivité, une proposition de démarche volontariste et globale pour mener à bien cette réforme a été formulée sous forme d'un appel à projets. Elle répond à la volonté d'un pilotage global et cohérent de la réorganisation par la direction générale, appuyée sur une démarche de concertation soutenue : il s'agit notamment de contribuer par la démarche même de structuration

des regroupements à la mobilisation complète des équipes cadres et non-cadres des MDR et à la responsabilisation accrue des premières dans le pilotage de leur propre évolution.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Notre mission nous a permis de tirer des enseignements relatifs à l'organisation de la territorialisation départementale d'une part, et à la conduite du changement dans un projet de réorganisation d'autre part.
Si chaque département choisit d'organiser la territorialisation de ses missions en fonction de son histoire, de sa géographie, de son contexte socio-démographique, et des orientations politiques fixées par le pouvoir exécutif, il n'en demeure pas moins certains principes fondateurs peuvent être appliqués dans une démarche de territorialisation, indépendamment de tout particularisme local.

- l'objectivation des moyens alloués aux territoires et la clarification des responsabilités de chaque niveau d'intervention apparaissent comme une condition de l'acceptabilité d'une réorganisation administrative. Ceci implique de fonder l'allocation des moyens à chaque territoire sur des bases simples, objectivées et partagées, mais aussi de formaliser par écrit les procédures et la répartition précise des tâches entre chaque niveau. Ces deux thèmes peuvent structurer la contractualisation entre un siège départemental et chacune de ses structures territorialisées.

- la qualité de la chaîne hiérarchique semble constituer le pivot majeur d'une territorialisation aboutie. Du directeur général des services à l'encadrant de proximité, le manager porte à ses collaborateurs les messages stratégiques de la collectivité et contribue ainsi à l'égalité du service rendu à l'usager sur l'ensemble du territoire. Le management des managers nous semble ainsi devoir faire l'objet d'un volet spécifique de toute charte de management, élaborée de manière concertée par l'ensemble des agents.

➔ dans des organisations complexes, où les compétences et expertises s'exercent à des niveaux d'intervention différents, l'articulation des chaînes hiérarchiques et fonctionnelles constitue en outre une condition nécessaire de réussite.

Par ailleurs, nous avons identifié des enseignements relatifs à la conduite du changement induit par tout projet de réorganisation interne à la collectivité :

➔ la question du sens d'une réforme fait partie intégrante de sa faisabilité. Fortement porté par l'exécutif et par la Direction générale, un projet de réorganisation territoriale, de part le nombre d'agents qu'il impacte, ne peut faire l'économie d'un affichage fort, d'une présentation claire des objectifs poursuivis et d'un cadrage méthodologique et chronologique.

➔ à l'intérieur de ce cadre, diverses modalités d'élaboration de la réorganisation peuvent être employées. La concertation des acteurs nous paraît être une condition de réussite importante. L'utilisation des ressources humaines extérieures missionnées sur des projets de réorganisation peut être fructueuse, à condition de les associer pleinement aux instances de pilotage de ces projets.

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Trois éléments nous sont apparus comme transférables à toute collectivité engagée dans la territorialisation de tout ou partie de ses services.
Tout d'abord, un tel processus conduit à amplifier les logiques centre/périphérie existant dans toute organisation complexe aux lieux de travail multiples : la territorialisation accroît cette complexité en conférant aux unités « locales » des marges d'autonomie pour agir et en opérant une distinction plus nette entre services centraux et services territorialisés. La construction d'une identité commune requiert une action volontariste ferme car elle ne va pas de soi.
Ensuite, le questionnement sur le périmètre et la taille critique pour opérer les découpages territoriaux est primordial. Là encore,

il n'existe pas de solution idéale : toute décision en la matière repose sur un certain nombre de postulats et de critères propres à la collectivité et à la nature de la territorialisation opérée. Dans l'hypothèse d'une réorganisation de la territorialisation, l'évolution des périmètres apparaît comme une difficulté supplémentaire en même temps qu'elle consacre le caractère relativiste du « bon découpage » : il est fonction des objectifs poursuivis.
Enfin, la conduite du changement liée à la territorialisation et/ou à son évolution est particulièrement délicate à mener, tant les enjeux sont nombreux et les conséquences sur les situations individuelles comme les organisations collectives de travail sont importantes. Dans cette perspective, une démarche d'appel à projet nous semble pouvoir combiner pilotage stratégique par la Direction Générale et association de l'ensemble des agents au processus de réforme.

Les auteurs du projet

Jeanne BILLION

Claire BULLET

Anne MORVAN-PARIS

Etienne POIZAT

CONSEIL GÉNÉRAL
DE SEINE-ET-MARNE

QUELLES SOLUTIONS INNOVANTES POUR UNE OPTIMISATION DES SERVICES SOCIAUX DE PROXIMITÉ POUR UN TERRITOIRE RURAL ?

La responsable du projet

➔ Isabelle VERON
Directrice Territoriale des Solidarités

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

1.1 Le Conseil Général de Seine-et-Marne est confronté à une problématique d'accessibilité aux services en milieu rural et en a donc fait une priorité forte

La Seine-et-Marne, un vaste territoire à caractère mi-urbain, mi-rural : le département de Seine-et-Marne compte 1,3 million d'habitants (11e département français en termes de taille de population) et occupe en superficie la moitié de l'Ile-de-France. Le caractère mi-rural mi-urbain est une singularité de ce territoire occupant une place à part en Ile-de-France compte tenu de sa forte composante rurale et agricole. Ainsi, sur les 514 communes du département, 75 % comptent moins de 2000 habitants (mais ne regroupent que 21 % de la population).
Le Conseil Général a fléché la problématique de l'accessibilité comme chantier prioritaire de son projet de territoire : l'accessibilité aux services est un enjeu majeur pour le territoire, celui-ci souffrant d'un retard structurel de l'offre de services dans certains domaines (santé notamment). Compte tenu de la superficie importante du département, et de la faible densité de population sur une partie du territoire, la problématique de l'accès aux services se pose avec une acuité particulière en milieu rural. Aussi le Conseil Général a-t-il inscrit l'accessibilité aux services comme le 1er des 5 chantiers définis dans son Projet de Territoire (élaboré en 2009).

1.2 Dans ce cadre, l'équipe du projet collectif a étudié la question de l'accès aux services sociaux, entendus au sens large, à partir d'un territoire test

Un projet piloté par la Direction Territoriale des Solidarités : la réflexion sur l'accès aux services sociaux en milieu rural est menée par Isabelle VERON, Directrice Territoriale des Solidarités, auprès de qui l'équipe du Projet Collectif était rattachée. La Direction Territoriale des Solidarités (DTS) est rattachée à la Direction Générale Adjointe des Solidarités (DGAS), s'ajoutant à 4 directions thématiques et 1 direction observatoire et ressource.

La DTS regroupe les agents des 14 Maisons Départementales des Solidarités (MDS), soit au total près de 1 000 agents. Elles mettent en œuvre les orientations sociales et médico-sociales du Département sur les territoires en regroupant le service social départemental, le service d'aide sociale à l'enfance, le service santé et petite enfance, et un service administration et ressources. La nature transversale du projet induisait toutefois un suivi par le Comité de Pilotage dédié à l'accessibilité, regroupant outre la DTS, la direction de l'e-administration et celle des politiques contractuelles (aménagement et développement du territoire).

L'objectif du projet collectif était de proposer des solutions pertinentes à partir d'un territoire test : l'objectif du projet consistait à dégager des pistes concrètes pour répondre à la problématique de l'accessibilité aux services sociaux en milieu rural. La mission présentait une double particularité. D'une part, elle ne se limitait pas au champ de compétence du département, posant ainsi la question des partenaires et des partenariats. D'autre part, elle était centrée sur un territoire test afin de proposer des solutions concrètes, fonctions de l'état des partenariats, de l'organisation des services sociaux départementaux et adaptées aux besoins d'une population recensés dans une 1re phase de mission consacrée à un diagnostic.

2 TRAVAUX RÉALISÉS

2.1 Étape préalable d'approche théorique : définition des notions d'espace rural, d'accessibilité, et de besoins sociaux minimum

En préalable, une « étape 0 », consista à développer une approche théorique sur 3 notions : l'espace rural, l'accessibilité, et la notion de besoins sociaux minimum. Sur cette dernière notion, 6 grandes thématiques furent ainsi identifiées (emploi, santé, aide de 1er niveau, éducation, logement, accès aux droits) et détaillées dans un tableau recensant les différents besoins à partir de l'usager (emploi du « je » afin de faciliter cette perspective. Exemple : « J'accède à un logement décent »). L'objectif était ici de se placer du point de vue de l'usager, et non de celui des dispositifs (APA, PCH, prestations CAF, etc) ou de celui des institutions (Conseil Général, CAF, Pôle Emploi, etc).

2.2 La 1re phase du projet : réalisation d'un diagnostic du territoire test à partir des thématiques retenues pour délimiter le champ des services sociaux

Le diagnostic a été élaboré à partir de documents internes (les diagnostics réalisés par les MDS, l'atlas des solidarités réalisé par la direction observation et ressources de la DGAS, les schémas propres à chaque politique sociale départementale) et externes (projets de territoire des 3 communautés de communes composant le territoire test). Cette phase a permis d'identifier les domaines prioritaires pour lesquels des solutions d'accès devaient être approfondies. Outre un diagnostic d'accessibilité établi pour chacun des 6 grands domaines recensés lors de l'approche théorique, cette phase s'est aussi intéressée à deux problématiques d'aménagement du territoire particulièrement prégnantes pour l'accès aux services sociaux en milieu rural : la desserte en transports (réseau routier, transports en commun), et l'aménagement numérique (accès internet).

2.3 La 2e phase du projet : élaboration de fiches-actions, détaillant des solutions pour renforcer l'accès aux services sociaux pour les usagers en milieu rural

La constitution d'une « boîte à outils », détaillant les conditions de faisabilités de chaque solution : l'équipe du projet collectif a retenu le principe d'une « boîte à outils », identifiant précisément les conditions de déploiement d'une vingtaine de solutions. Celles-ci ont été regroupées selon 3 domaines :

- permettre un accès facilité aux lieux (structuration d'un réseau de proximité, proposer des solutions de mobilité alternatives, s'appuyer sur les ressources locales) ;
- développer des modes d'accès à distance, en complément des modes d'accès traditionnels (accès simple et personnalisé à l'information sur les services sociaux, développement de nouveaux modes d'échange et de suivi avec l'usager à distance) ;
- adapter le service rendu par les MDS aux besoins des usagers en milieu rural (assouplir l'organisation des MDS, améliorer la connaissance des problématiques rurales).

Ces actions ont été hiérarchisées afin de dégager celles qui paraissaient prioritaires : afin d'apporter une réponse opérationnelle à la collectivité, certaines fiches-actions ont été fléchées comme prioritaires en s'appuyant sur plusieurs critères : cohérence des solutions, pragmatisme budgétaire, déploiement rapide, réversibilité, état des partenariats…

Il est ainsi proposé au Conseil Général de Seine-et-Marne de concentrer son intervention dans un 1er temps sur les axes suivants :

- structuration d'un 1er accès aux services sociaux en s'appuyant sur les mairies, échelons de proximité du social (formation des secrétaires de mairies et élus) ;
- développement d'un dispositif de chèques-taxi, plus souple et moins onéreux que la généralisation du transport à la demande sur l'ensemble du territoire ;
- reprise complète de l'onglet « Solidarités » du site internet du Conseil Général afin de développer une entrée simple à partir des besoins de l'usager ;

- ➔ mise en place de solutions d'échange et de suivi innovantes avec l'usager (visioconférence, échanges mails, etc) ;
- ➔ mise en place d'une organisation plus souple des MDS au bénéfice des usagers ruraux.

Sur le plan méthodologique, certains aspects de la mission furent étayés, recadrés ou supprimés, afin de correspondre au mieux aux enjeux posés : tout d'abord, la mission fut centrée en priorité sur les conditions concrètes de mise en œuvre afin de préparer un déploiement rapide. Un travail important de rencontre avec les différents partenaires du Conseil Général a donc été entrepris (CAF, Pôle Emploi, Missions Locales, CLIC, Communautés de Communes) pour flécher les partenaires volontaires. Ce travail a aussi été réalisé en interne, dans les services du Conseil Général, afin de déterminer les porteurs futurs des actions proposées et d'anticiper leurs conditions de faisabilité (budget, temps nécessaire) et de réceptivité (réunion de concertation avec les agents des 2 MDS concernées par le territoire test). Le benchmark auprès d'autres collectivités a été limité afin de cibler les aspects précis sur lesquels une plus-value réelle semblait pouvoir être apportée (gain de temps). Enfin, l'enquête usagers, envisagée comme une possibilité au début du projet, a finalement été écartée, les délais du projet ne permettant pas de développer une préparation méthodique et réfléchie, nécessaire sur ce type de démarche.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

3.1 Pilotage de projet transversal : des conditions de concertation et de portage déterminantes pour la réussite

Concertation avec les agents : une réunion de concertation avec une douzaine d'agents des 2 MDS, aux profils variés (secrétaires/standardistes, travailleurs sociaux, chefs de service), a constitué une vraie plus-value sur cette mission. En effet, cette association des agents au projet correspondait à une véritable attente de

leur part. Elle permit de tester la réceptivité des solutions de changement envisagées, mais aussi de repérer des éléments porteurs ou à l'inverse, bloquants, au sein des équipes.
Portage de la direction générale et des élus : la direction générale doit assurer un portage du projet afin d'effectuer des arbitrages lorsque plusieurs directions générales adjointes sont concernées, le seul pilotage de la Direction Générale Adjointe des Solidarités (DGAS) pouvant souffrir d'un certain déficit de légitimité lorsqu'il s'est agi de confier des travaux à des directions relevant d'autres DGA (risque d'être perçu comme une ingérence). Le portage politique est certainement aussi nécessaire, très en amont, sur ce type de projets. L'inscription du projet comme une priorité claire et immédiate par le politique facilite le volontarisme des agents pour travailler sur le sujet en plus de leurs attributions habituelles. Une préconisation peut ici être émise par l'équipe du projet collectif : ayant fait le constat d'un très grand nombre de chantiers en cours ou prévus au Conseil général de Seine-et-Marne, il est conseillé aux collectivités de limiter et d'étalonner le nombre de chantiers ouverts.

3.2 Favoriser l'appropriation du projet par tous les acteurs

La réussite de ce type de projets dépend largement de l'appropriation par des relais internes (agents de sa propre direction, d'autres directions) comme externes (partenaires). Aussi, leur association précoce au projet est essentielle. Il est conseillé d'utiliser des solutions simples pour cette association (afin de ne pas recréer une structure supplémentaire) en s'appuyant très largement sur les acteurs de terrain (souvent habitués à travailler ensemble de façon informelle) et en utilisant les structures existantes (conférences territoriales mises en place récemment par les MDS pour réunir les partenaires sur chaque territoire).

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

4.1 Pertinence et limites d'un territoire test

Le choix du territoire test : un préalable déterminant : limiter la mission à une partie du territoire départemental est un réel atout pour dégager rapidement des solutions précises et les déployer. Le choix de ce territoire doit concilier plusieurs critères : volontarisme des partenaires (critère ayant prévalu dans le choix), mais aussi correspondance avec l'objet de l'étude et facilité de recueil de données. Sur ces deux derniers points, le territoire test présentait certaines limites, du fait d'un caractère rural moins prononcé que d'autres territoires (Coulommiers, Provins), et de son rattachement à deux MDS différentes (MDS de Montereau, MDS de Nemours).
Concilier le territoire test avec le principe d'égal accès aux services sur tout le territoire : dans la phase de mise en œuvre, le choix d'un territoire test est intéressant pour mener une expérimentation localisée, mais celle-ci a vocation à être limitée (généralisation ou abandon) afin de respecter l'égal accès aux services sur le territoire départemental.
L'expérimentation sur un territoire test est un choix pertinent pour des collectivités « prolifiques » : il s'agit d'une solution intéressante pour une collectivité engagée dans de multiples chantiers. En effet, elle permet de ne pas mobiliser tous les territoires et de partager ainsi davantage la charge de travail entre chaque territoire.

4.2 La transposition des solutions préconisées doit être envisagée avec prudence

La transposition des solutions préconisées à d'autres territoires semble intéressante, mais requiert néanmoins une certaine prudence, pour deux raisons essentielles. D'une part, la définition du rural s'avère très variable d'un territoire à l'autre. D'autre part, l'organisation des services sociaux est très hétérogène selon les départements. Ainsi, si le département est doté d'un réseau de proximité très développé s'agissant de ses services, le problème

de l'accessibilité se posera dans des termes très différents. Malgré cela, plusieurs pistes semblent devoir s'imposer à plus ou moins long terme compte tenu d'une part des évolutions budgétaires des départements (nécessitant de s'appuyer davantage sur des relais locaux) et d'autre part des évolutions sociétales s'agissant des usages du numérique, notamment pour certaines politiques, comme la planification, touchant une population jeune.

Les auteurs du projet

Laetitia ABBAMONTE

Lucille IGERSHEIM

Thierry ROUX

Jonathan SAPÈNE

CONSEIL GÉNÉRAL
DU VAL-DE-MARNE

ARTICULATION DES POLITIQUES SOCIALES ET D'AMÉNAGEMENT

Les responsables du projet

➔ Jocelyne DHOLLAND
directrice générale adjointe en charge du pôle action sociale et solidarités

➔ Josiane MARTIN
directrice générale adjointe en charge du pôle aménagement et développement économique

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

La mission confiée par le Conseil général du Val-de-Marne portait sur l'articulation des politiques sociales et des politiques d'aménagement. En effet, sont programmés dans le département de nombreux projets d'aménagement, qui vont en structurer le développement pour les décennies à venir. Compte tenu des opportunités foncières et de la réalisation prochaine du Grand Paris Express, métro en rocade qui comportera au moins 14 stations dans le Val-de-Marne, le territoire acquiert une attractivité nouvelle, renforcée par ces importantes opérations d'aménagement qui transformeront complètement certains espaces à moyen et long terme. Face à ce constat, le département s'est donné pour ambition d'assurer un développement qui profite avant tout aux Val-de-Marnais. Il affiche pour cela un objectif volontariste de « retour aux populations » des fruits du développement. En effet, les expériences comparables, dans d'autres collectivités d'Ile-de-France, ont montré que des projets d'une telle ampleur étaient susceptibles d'entraîner l'éviction des populations les plus vulnérables, du fait notamment de la hausse des prix du foncier qui résulte de la requalification ou de l'aménagement de secteurs jusque-là délaissés. Le Conseil général souhaite donc s'engager dans une lutte contre les effets d'éviction des populations présentes en Val-de-Marne sous l'effet des transformations du territoire. Au-delà des projets liés au Grand Paris, le Conseil général souhaite plus largement développer les articulations fines entre politiques sociales et d'aménagement, afin que les populations val-de-marnaises bénéficient pleinement de la

dynamique à l'œuvre. À terme, la logique poursuivie est celle d'un véritable développement social du territoire, intégrant pleinement les deux politiques au service d'un projet pour le territoire.
Cette démarche d'articulation des politiques sociales et des projets d'aménagement est également susceptible de redonner aux compétences sociales du département leur pleine dimension politique dans un contexte marqué par la gestion de masse d'allocations sociales obligatoires. En effet, le fait d'intégrer social et aménagement doit permettre au département de déployer une politique sociale plus systémique, permettant de répondre aux objectifs politiques d'un « territoire solidaire » en dépassant le traitement individuel des situations de vulnérabilités. Le développement d'un volet social dans les projets d'aménagement permettra ainsi de construire le volet social du projet de développement durable du département.
La mission, placée sous la codirection des directrices générales adjointes en charge du pôle solidarités et action sociale (PASS) et du pôle aménagement et développement économique (PADEC), a consisté à examiner comment un projet d'aménagement peut intégrer des enjeux sociaux et dans quelle mesure les politiques sociales peuvent être des leviers du développement territorial.

2 TRAVAUX RÉALISÉS

Le projet collectif s'est déroulé en trois phases : la première a consisté à identifier les « points de convergence » entre politiques sociales et d'aménagement du territoire. Dans un deuxième temps ont été conduites une étude de cas sur le projet d'aménagement des Grandes Ardoines ainsi qu'une analyse comparative des situations d'autres collectivités franciliennes, françaises et européennes. Enfin, des instruments permettant de définir les modalités d'intervention du Conseil général ont été élaborés et assortis de recommandations d'ordre organisationnel pour permettre leur mise en œuvre.
Au final, l'ambition d'un territoire solidaire, qui fait de la cohésion sociale une condition et un atout pour le développement semble bien devoir être poursuivie et concrétisée. L'étude du projet des Grandes Ardoines a permis de construire des instruments méthodologiques qui présentent de manière objective des

articulations entre politiques sociales et d'aménagement. Il en ressort cinq chantiers, qui apparaissent prioritaires pour s'engager dans l'intégration des politiques sociales et d'aménagement, dont la mise en œuvre nécessite l'adaptation des modes de travail du Conseil général, le développement de la prospective territoriale ainsi qu'une gouvernance renouvelée.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

3.1 Le Conseil général comme ensemblier légitime à l'échelle du territoire

La situation du Val-de-Marne est riche d'enseignements pour ce qui est du positionnement du Conseil général, par rapport à ses partenaires, dans les secteurs où il n'a pas de compétence obligatoire. En effet, dans le champ du PADEC, l'intervention du Conseil général est essentiellement volontariste. Pour autant, son action est reconnue, qu'il soit financeur, comme en matière de logement social, ou relais d'influence, y compris au travers d'associations, comme Orbival, qui a proposé et défendu un itinéraire pour le métro en rocade du Grand Paris qui a finalement été retenu, avec toutes ses stations. Les résultats obtenus tendent à légitimer l'intervention du Conseil général en dehors de ses champs de compétences obligatoires pour assurer une certaine cohérence des politiques publiques à l'échelle du département. Cependant, les évolutions institutionnelles à venir pourraient contraindre les collectivités territoriales à redéfinir leurs champs d'intervention les unes par rapport aux autres, notamment dans les schémas d'organisation des compétences (SOM) prévus par la loi n° 2010-1 563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Le département pourrait tirer parti du rôle qu'il joue actuellement dans les projets d'aménagement pour négocier avec la région un schéma qui tienne compte de l'expertise acquise dans ce domaine, et qui le positionne comme ensemblier du développement territorial.

3.2 L'observation comme préalable nécessaire à la construction de projets sociaux de territoire

En effet, la capacité du département de produire de véritables diagnostics sociaux du territoire est une condition sine qua non de l'enrichissement social des projets d'aménagement (en ajustant la programmation). En premier lieu, il convient de restructurer les fonctions d'observations existantes, en exploitant les synergies entre les services d'observation aujourd'hui dispersés. En second lieu, la montée en charge de la prospective implique la mobilisation des acteurs sociaux du territoire, qu'ils relèvent ou non du Conseil général. La prospective territoriale est donc fondamentale pour renforcer l'action publique territoriale.

3.3 Placer les compétences obligatoires au fondement des interventions du Conseil général

En matière de gouvernance interne, l'objectif est de renforcer la légitimité d'intervention du Conseil général en consolidant sa capacité d'expertise et d'ingénierie dans les politiques qu'il met en œuvre. Cela suppose notamment de fédérer pour chaque projet d'aménagement les acteurs en charge de l'aménagement, du social et de l'observation. Ce travail à l'échelle du projet d'aménagement peut également être accompagné par un travail collaboratif interpôles au niveau des services centraux du Conseil général.

En matière de gouvernance externe, les enjeux pour le Conseil général sont doubles. D'une part, il s'agit de faire valoir les préoccupations qui relèvent directement de son noyau de compétences (politiques sociales, maîtrise d'ouvrage de ses équipements en matière de collèges, PMI, crèches départementales…). D'autre part, la contrainte financière actuelle rend d'autant plus nécessaire la mise en cohérence des sujets d'intérêt départemental (logique d'aménagement à l'échelle métropolitaine) conformément à une vision stratégique des politiques départementales.
Dans la mise en œuvre des projets d'aménagement, la légitimité du Conseil général en tant que partenaire peut être remise en question par les communes qui peuvent privilégier une relation bilatérale avec les aménageurs. L'enjeu est donc de refonder

sa capacité d'intervention auprès des communes. Pour cela, il devrait développer son ingénierie sociale dans une logique d'appui technique, notamment en matière de diagnostic social et de mise en cohérence métropolitaine du projet. L'absence d'intercommunalités fortes à ce jour peut justifier ce rôle d'appui et d'expert du Conseil général.
Enfin, des stratégies de coopération pourraient être discutées avec la Région et les communes afin d'identifier des méthodes de travail, les conditions d'un diagnostic partagé et des engagements respectifs pour peser davantage dans la gouvernance des opérations d'aménagement.

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Des outils ont été élaborés afin de proposer au Conseil général une démarche appropriable permettant d'enrichir sa capacité d'action globale, par l'intégration des politiques sociales aux opérations d'aménagement. Ils constituent un cadre général qui doit permettre aux services et aux élus d'identifier les synergies entre ces politiques publiques et de travailler la cohérence globale des interventions du Conseil général. Ces outils sont évolutifs et peuvent être modifiés, enrichis et adaptés par les utilisateurs en fonction des valeurs et des priorités identifiées par la collectivité.

À partir des valeurs et objectifs du département une grille a été élaborée permettant d'identifier les champs d'articulation entre social et aménagement. L'intérêt de la démarche systémique développée dans cette matrice est de mettre en valeur le fait que les différentes dimensions s'alimentent et communiquent entre elles. Ainsi, un tableau présentant les « leviers mobilisables au croisement du social et de l'aménagement » met en relation des valeurs cardinales en matière sociale comme l'accessibilité, la lutte contre les vulnérabilités et la cohésion sociale et, dans le domaine de l'aménagement, les deux principaux enjeux identifiés qui sont l'attractivité économique et l'attractivité résidentielle du territoire. Ce tableau qui recense une soixantaine de leviers mobilisables s'affine ensuite pour identifier en fonction les acteurs, les actions du Conseil général menées et celles qui pourraient être développées ainsi que les services compétents. La transposition de cet outil à

d'autres collectivités impliquerait d'adapter la grille en fonction des valeurs et enjeux jugés prioritaires par la collectivité ainsi que d'identifier les leviers structurants ou ceux qu'il convient de développer.
À l'issue de cette démarche, l'équipe projet a mis en avant des chantiers prioritaires afin de faciliter l'appréhension des leviers et le passage à l'action. La hiérarchisation s'est faite en fonction de cinq critères (visibilité pour les usagers, cohérence avec le projet politique du département, degré de compétences du Conseil général, légitimité du Conseil général par rapport à ses partenaires extérieurs, possibilité d'améliorer la gouvernance interne). Quinze leviers ont ainsi été identifiés comme prioritaires. Dans un souci de lisibilité, ces leviers ont été regroupés en cinq chantiers en fonction de leurs thématiques communes :

➔ CHANTIER 1

Faire de l'ensemble de la société civile un acteur du développement social du territoire

Cela vise à renforcer l'adhésion et a fortiori l'implication de la population et des acteurs locaux au projet de développement que pourrait mettre en place le département. Cela suppose de faire de ces derniers de véritables acteurs de la conception, de la mise en œuvre et du suivi du projet de leur territoire.

- ➔ levier 1 : Soutenir et accompagner le tissu associatif ;
- ➔ levier 2 : Développer la gestion urbaine de proximité ;
- ➔ levier 3 : Initier un travail de réflexion et d'appropriation sur l'identité et la représentation du territoire avec la population locale.

➔ CHANTIER 2

Contribuer au développement d'une offre adaptée en équipements et services dans une logique de projet urbain

Le Conseil général a la charge de certains équipements publics (collèges, voirie, crèches départementales, EDS). À ce titre, il est nécessaire qu'il réalise avec l'ensemble des directions concernées un diagnostic transversal de son parc et de ses évolutions à venir. En outre, pour assurer une cohérence métropolitaine, le Conseil général devrait aussi mener une réflexion générale sur les équipements et services associés à l'échelle du département. Cette

question des équipements est essentielle pour que les opérations d'aménagement soient de véritables projets urbains.

- ➔ levier 1 : Anticiper les besoins d'équipements (publics, commerciaux, culturels, de santé ou de loisirs, espaces verts) en fonction de l'évolution de la population (volume et typologie) ;
- ➔ levier 2 : Développer des services de proximité adaptés aux personnes âgées, handicapées ou à mobilité réduite (notamment les commerces de proximité, les services publics et les transports à la demande).

➔ CHANTIER 3

Contribuer au développement d'une offre de logements équilibrée et accessible pour tous

Les marges de manœuvre du Conseil général reposent d'abord sur le développement de l'offre de logement social, qui garantit une certaine mixité sociale et influe sur les prix du foncier. Toutefois, l'augmentation des prix de l'immobilier constatée au cours des dernières années dans l'agglomération parisienne a rendu nécessaire la mise en œuvre d'actions plus innovantes pour contenir le coût du foncier à un niveau abordable. C'est dans le cadre des relations avec les aménageurs et par le financement de logements que les collectivités peuvent alors intervenir.

- ➔ levier 1 : Développer et équilibrer l'offre de logement social ;
- ➔ levier 2 : Mieux anticiper l'évolution des prix du foncier ;
- ➔ levier 3 : Participer à la maîtrise des prix du foncier.

➔ CHANTIER 4

Mobiliser le transport au service d'un développement solidaire et durable du territoire

L'accessibilité aux transports pour les personnes en exclusion et la recherche d'une offre de transports diversifiée, multimodale et innovante peuvent constituer des actions de nature à permettre l'effectivité du droit à la mobilité, qui est un préalable au processus d'insertion professionnelle et sociale. La mobilité est donc un axe clé d'une politique solidaire de territoire.

- ➔ levier 1 : Faire du transport un intégrateur social réunissant l'ensemble des habitants ;
- ➔ levier 2 : Accroître l'offre de modes de transport doux, alternatifs et plus économiques ;

- levier 3 : Relier les populations et les activités : tracé des lignes de transports en commun, fréquence, amplitude horaire, voire transports collectifs « à la demande » ;
- levier 4 : Favoriser l'accès à l'offre de transports pour les personnes en situation d'exclusion.

CHANTIER 5

Animer une dynamique partenariale en faveur de l'emploi, de l'insertion et de la cohésion sociale.

Compte tenu de la diversité des acteurs intervenant en matière d'emploi et de développement économique (collectivités, missions locales, PLIE, entreprises et leurs organisations représentatives, acteurs de l'insertion par l'activité économique et de la formation, agence de développement, conseil de développement du Val-de-Marne, Orly international, EPA ORSA, etc.), une politique efficace en matière d'emploi au service de la cohésion sociale doit s'appuyer sur un dialogue social territorial dynamique, permettant un diagnostic concerté et des actions coordonnées.

- levier 1 : Renforcer le dialogue social territorial au sens large (négociation, consultation ou simplement échange d'informations) ;
- levier 2 : Lever les freins du retour vers l'emploi (modes de garde, santé, transport, formation) ;
- levier 3 : Développer l'insertion par l'activité économique.

Enfin, une grille d'analyse a été construite, à partir des différentes étapes clefs d'un projet d'aménagement afin d'en avoir une vision globale et d'identifier les interventions du Conseil général aux différents stades du projet. À chacune des phases d'une zone d'aménagement concertée (phase préalable, création, réalisation), les objectifs du Conseil général ont été identifiés, les acteurs concernés ont été recensés (gouvernance interne et externe du projet) ainsi que ses modalités d'intervention et les points de vigilance qui doivent guider son action. Cet outil est aisément transposable et adaptable et permet d'adopter une approche globale et partagée entre les services des actions qui peuvent être menées lors de l'élaboration et la réalisation d'un projet d'aménagement.

Les auteurs du projet

Aude MORIOU

Maxime BOIDIN

Sandra PREDINE BALLERIE

Pierre CATEL

CONSEIL GÉNÉRAL
DES YVELINES

STRUCTURATION DES ENJEUX ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

La responsable du projet

➔ Isabelle GRENIER
Directrice des Territoires d'Action Sociale (DTAS)

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

La mission proposée par le Conseil général des Yvelines s'inscrit dans un contexte de réorganisation de l'administration départementale, notamment dans une optique d'optimisation de ses interventions sociales. Elle fait suite au transfert, intervenu au milieu de l'année 2011, à la Direction des Territoires d'Action Sociale (DTAS), du Fonds de Solidarité Logement (FSL), géré jusqu'alors par la Direction du Développement.

À l'occasion de cette reconfiguration du périmètre d'intervention des différents services départementaux, la Directrice des territoires d'action sociale a souhaité faire intervenir une équipe d'élèves administrateurs territoriaux afin qu'ils procèdent à un examen aussi approfondi que possible de la politique du logement des personnes défavorisées menée par le Conseil général des Yvelines. Au-delà du diagnostic porté sur cette politique, la mission réalisée comportait également une assistance à la formulation de préconisations à portée tant stratégique qu'opérationnelle. La DTAS a souhaité s'appuyer sur celles-ci afin de réinterroger les

grandes orientations de cette politique dans les Yvelines.
L'assistance fournie par les élèves administrateurs territoriaux afin de proposer une structuration des enjeux et objectifs de la politique du logement des personnes défavorisées s'est d'abord articulée autour d'une analyse des documents à dimension stratégique, à savoir le Plan Départemental d'Accès au Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) et son principal instrument financier qu'est le FSL. Cette analyse stratégique devait notamment permettre de mieux situer le département des Yvelines au regard des objectifs et priorités politiques affirmés par d'autres Conseils généraux franciliens.

L'élaboration d'une liste d'acteurs intervenant dans le champ de la politique du logement des personnes défavorisées a fourni l'occasion aux élèves administrateurs territoriaux de se doter d'une vision partenariale de cette politique co-pilotée par l'État et le Conseil général des Yvelines. La compréhension des stratégies et objectifs de chacun constituait un préalable nécessaire à la formulation de préconisations aussi opérationnelles que possibles sur la conduite par le Conseil général des Yvelines de ses interventions sociales liées au logement. Ces préconisations doivent permettre à la DTAS de poursuivre la réflexion de l'équipe par la mise en place de groupes de travail thématiques (sur la prévention des expulsions locatives, la lutte contre la précarité énergétique, le suivi et le contrôle des opérateurs associatifs, l'accompagnement social lié au logement, la gestion du FSL).

2 TRAVAUX RÉALISÉS

La mission réalisée par les élèves administrateurs territoriaux a été structurée en deux temps : une première phase a consisté en l'identification des enjeux propres à la politique du logement des personnes défavorisées et à l'appréciation du degré d'adéquation de ceux-ci avec la mise en œuvre de cette politique. Un premier comité de pilotage a ainsi permis de valider le diagnostic réalisé par l'équipe avant d'engager la seconde phase de formulation de préconisations présentées à l'occasion d'un second comité de pilotage.

En accord avec le commanditaire, l'équipe de stagiaires a procédé à une lecture de la politique départementale du logement des personnes défavorisées à travers la définition et l'explicitation de ses grands enjeux. Quatre enjeux constituant des points d'entrée pour réinterroger cette politique ont été identifiés :

➔ un enjeu de réponse aux besoins des personnes ciblées par le PDALPD afin d'identifier les besoins, évaluer le niveau de réponse des interventions sociales du Conseil général et le faire évoluer. La réalisation d'une cinquantaine d'entretiens avec les multiples acteurs investissant cette politique a permis à l'équipe de souligner l'existence de besoins partiellement satisfaits et surtout la nécessité pour le Conseil général de s'engager dans une démarche systématisée de diagnostic quantitatif et qualitatif des publics qu'ils traitent afin d'enrichir la connaissance de leurs besoins liés au logement.

L'équipe a identifié trois publics ayant des besoins spécifiques : les jeunes (problématique de l'accès au premier logement, articulation des différentes aides départementales, mobilisation du Fonds d'aide aux jeunes), les familles monoparentales (traitement des séparations familiales, adéquation du parc locatif aux besoins de ces familles, liens avec la protection de l'enfance) et les bénéficiaires du Revenu de solidarité active (enjeu d'objectivation des difficultés rencontrées par ce public et de passage de l'hébergement au logement). Par ailleurs, la mission a mis en évidence une certaine rigidité du Fonds de solidarité pour le Logement (FSL) dans la réponse aux besoins des personnes les plus défavorisées, dans la mesure où les règles d'éligibilité aux aides individuelles de ce fonds peuvent parfois écarter certaines personnes ayant pourtant une réelle difficulté d'accès ou de maintien dans un logement ;

➔ un enjeu de lisibilité de la politique du logement des personnes défavorisées tant en interne qu'auprès des multiples partenaires institutionnels et associatifs qui interviennent dans ce champ (État, CAF, EPCI et communes, associations mandatées par le Conseil général pour exercer certaines missions). La mission

réalisée a démontré le caractère insuffisamment approprié de certains dispositifs pourtant centraux dans l'intervention du Conseil général. C'est le cas en particulier de l'accompagnement social lié au logement (ASLL), peu lisible quant à son contenu et son degré de différenciation avec l'accompagnement social de droit commun et relativement peu maîtrisé quant à ses modalités de financement auprès des opérateurs associatifs mandatés. Le manque de lisibilité engendre un risque de sous-utilisation de certains dispositifs mis en place par le Conseil général (par exemple, pour certaines mesures d'ASLL) ou, à l'inverse, de demandes multiples ne correspondant pas aux champs d'intervention de la collectivité (sollicitation sur des interventions relevant de l'État ou d'autres acteurs). Cet enjeu constitue pour la DTAS l'un des principaux leviers de réinterrogation de la politique du logement des personnes défavorisées, notamment afin de solliciter un positionnement politique de l'Assemblée départementale, ceci dans les limites imparties au Conseil général.

➔ un enjeu d'efficience afin d'apprécier le degré d'adéquation entre les objectifs énoncés par l'assemblée départementale et les moyens effectivement déployés au service des personnes défavorisées. L'étude du règlement intérieur du FSL, des procédures de l'ASLL et de prévention des expulsions locatives a révélé des « viviers » d'optimisation des interventions départementales, mobilisables à court terme et à périmètre budgétaire constant.

Cet enjeu d'efficience se traduit aussi par une réflexion sur le déploiement et la typologie des différentes aides prévues dans le cadre général du PDALPD mais surtout dans celui plus spécifique du FSL (opportunité ou non de dynamiser l'ASLL sur l'accès à un logement autonome ou sur le maintien dans le logement, développement du recours aux prêts plutôt qu'aux subventions pour certaines aides du FSL telles que les aides au mobilier ou la caution de garantie). En outre, l'équipe a réfléchi aux leviers de perfectionnement des moyens déployés dans le cadre de la prévention des expulsions locatives, notamment quant au travail effectué au sein des diverses

instances existantes (commissions locales d'impayés de loyer et commissions de coordination des actions de prévention des expulsions) et à leur articulation tout au long de la procédure de prévention des expulsions ;

➔ un enjeu de sécurisation des partenariats développés, notamment en promouvant une vision concertée et partagée de la politique du logement des personnes défavorisées (auprès de la CAF des Yvelines, gestionnaire administratif et financier du FSL et des opérateurs mandatés au titre des mesures d'ASLL). Par exemple, il est apparu que certaines notions et concepts figurant dans le règlement intérieur du FSL se révèlent d'une applicabilité incertaine. Cette situation tend ainsi à créer des difficultés d'interprétation et d'application pour les agents techniques de la CAF des Yvelines. La mission a également permis de mettre en évidence l'existence d'importantes marges de progression en matière de contrôle des associations subventionnées qui appellent la réalisation d'un audit approfondi sur cette question afin d'évaluer les risques juridiques et financiers auxquels est soumise la collectivité. Cette démarche de suivi et de contrôle gagnerait à être mise en œuvre en lien avec les associations intervenant dans le champ de cette politique (dialogue de gestion) dès lors que les avantages réciproques d'une telle structuration du partenariat sont clairement identifiés de part et d'autre.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

➔ l'optimisation de la politique du logement des personnes défavorisées ne vise pas seulement à examiner les interventions sociales sous leur angle financier, elle doit davantage permettre d'interroger la pertinence et les marges de progression des processus internes supports de sa mise en œuvre. L'équipe des élèves administrateurs territoriaux s'est ainsi attachée à l'analyse des différentes procédures relevant de cette politique (ASLL, prévention des expulsions) et a relevé des marges de progression pouvant améliorer l'impact de l'intervention

départementale quand bien même celles-ci sont difficilement objectivables sur le plan budgétaire.

➔ l'animation et la façon d'envisager le partenariat : la pluralité et la diversité des partenaires intervenant au titre de la politique du logement des personnes défavorisées obligent les décideurs départementaux à veiller à délimiter le périmètre de leurs interventions en lien avec le champ de compétence légal et réglementaire du Conseil général. Dans les Yvelines, le co-pilotage de cette politique par l'État et le Conseil général peut ponctuellement engendrer un risque de glissement du périmètre d'intervention du Conseil général vers des priorités étatiques (lutte contre la précarité énergétique, développement de l'offre résidentielle en FJT pour les jeunes, etc.). Or, les contraintes juridiques et financières restreignent la capacité du Conseil général à intervenir sur tous les aspects de cette politique pluridimensionnelle.

L'existence d'un partage harmonisé des interventions du Conseil général avec les services déconcentrés de l'État est source de cohérence et de lisibilité pour l'action publique en faveur du logement des personnes défavorisées. Pour autant, le co-pilotage de cette politique ne saurait être exclusif : le partenariat en la matière ne saurait se résumer au dialogue entre l'État et le Conseil général. Il apparaît en effet important de valoriser l'expertise réelle des associations intervenant au titre du logement des personnes défavorisées. L'intégration des partenaires associatifs dans le dispositif de pilotage du PDALPD gagnerait en outre à s'affranchir d'une lecture financière du partenariat avec les associations mandatées. Si le dialogue financier a sa place au sein des instances de pilotage du PDALPD, il ne doit pas tendre à remplacer le dialogue sur les objectifs de cette politique. Au-delà des relations financières entre le Conseil général et les associations mandatées, la sécurisation du partenariat passe d'abord par la formalisation de méthodes et d'outils de suivi et de contrôle. Les associations rencontrées pendant la mission ont toutes valorisé ce type de démarche afin de renforcer la pérennisation de leurs activités.

➔ La nécessité du maintien de l'équité sociale et territoriale doit constituer la ligne directrice de la politique du logement des personnes défavorisées. À l'instar des autres politiques d'action sociale menées par le Conseil général, cette politique repose, dans sa mise en œuvre opérationnelle, sur sa déconcentration auprès des territoires et secteurs d'action sociale (TAS et SAS). Les logiques de proximité et de polyvalence ne peuvent être déconnectées de l'impulsion stratégique de la direction centrale, au risque d'introduire des inégalités et une mise en concurrence des territoires infra-départementaux : la conscience de ce risque est importante car la politique du logement implique une diversité d'instances d'échange et de concertation variablement mobilisées selon les territoires (en matière de prévention des expulsions, par exemple, il existe une articulation entre des commissions locales d'impayés de loyer et la commission de coordination des actions de prévention des expulsions, articulation inexistante sur d'autres territoires).

Cette diversité des pratiques est certes irréductible, certains territoires bénéficiant d'interventions communales, intercommunales ou associatives plus structurées et plus interventionnistes, mais le Conseil général, par le levier de ses interventions et de ses territoires et secteurs d'action sociale, peut contribuer à maintenir l'équité territoriale en structurant plus fortement les partenariats locaux autour de ses interventions.

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

L'évaluation des possibilités de transfert des méthodes et outils à d'autres collectivités doit tenir compte de la situation particulière du Conseil général des Yvelines.

En effet, si la problématique du logement des personnes défavorisées est un enjeu important à l'échelon national, il n'en demeure pas moins que le contexte francilien demeure singulier en raison du phénomène de forte concentration de la population

en Ile-de-France et de la forte tension du marché de l'immobilier (montants élevés des loyers, faiblesse de l'offre et de sa diversité, concentration des activités économiques autour de certains pôles).

Dès lors, l'importance particulière de la question du logement des personnes défavorisées en Ile-de-France (visible par exemple à travers le nombre de recours dans le cadre du droit opposable au logement), comparativement à la situation dans le reste du pays, fait apparaître une limite aux possibilités de transposition des méthodes et outils utilisés aux collectivités non franciliennes.

La nature fondamentalement partenariale de la politique du logement des personnes défavorisées constitue une seconde limite aux transpositions d'outils et de méthodes à d'autres collectivités. En effet, les outils mobilisés par le Conseil général dans le cadre de cette politique s'articulent avec ceux des services déconcentrés de l'État. La problématique du logement des jeunes a par exemple fait l'objet d'une prise de conscience particulière dans les Yvelines, à travers l'impulsion d'un plan départemental d'action pour le logement des jeunes. Ce plan, adjoint au PDALPD, représente donc un outil intéressant mais dont la mobilisation dépend de la volonté d'un travail partenarial de la part des différents acteurs et de l'articulation des interventions de l'État et des collectivités territoriales.

Les auteurs du projet

Cécile BIZOT

Olivia CODACCIONI

Aline HUMBERT

Franck PERRACHON

CONSEIL RÉGIONAL
DU LIMOUSIN

LA FORMATION EN LIMOUSIN : LEVIERS DE GOUVERNANCE ET D'ORGANISATION

Le responsable du projet

➔ Olivier BARLOGIS
DGA au Pôle Formation

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

Le territoire Limousin présente des caractéristiques qui ont un impact fort sur la conduite de la politique régionale de formation. D'une part, les spécificités géographiques et démographiques du territoire. La Région Limousin est, avec 740 000 habitants, la deuxième région la moins peuplée de France. La population se concentre majoritairement sur le bassin de Limoges. Les autres parties du territoire sont majoritairement rurales, ce qui induit des distances effectives et des temps de transports importants. Face à ces déséquilibres territoriaux, la Région se doit de préserver cohérence et équité territoriales.

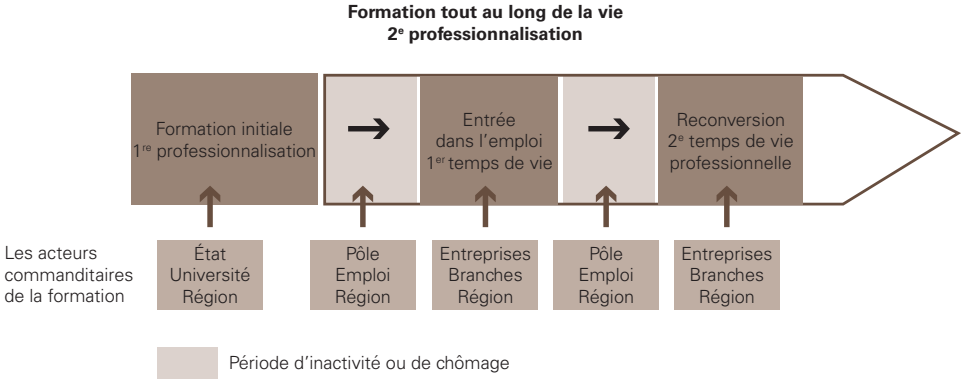
Les individus sont concernés par les dispositifs de formation à des moments très différents de leur vie. Les acteurs qui prennent en charge ces missions de formation ne sont pas tout le temps les

mêmes. Ils sont néanmoins suffisamment nombreux pour que la question de l'articulation et de la mise en cohérence de leurs actions se pose.

La mission commandée par le Conseil régional du Limousin porte à la fois sur les modes de gouvernance de la formation sur le territoire, et notamment comment la Région peut mieux se positionner en pilote, ainsi que sur les modes de fonctionnement de la collectivité qui découlent de cette posture réaffirmée.

Les principes directeurs qui guident la mission des élèves administrateurs :

- financeur de premier ordre (la formation représente 140 millions d'euros sur un budget total de 400 millions) le Conseil régional doit pouvoir agir et choisir les axes prioritaires de sa politique, ainsi que les modalités de gouvernance qu'il souhaite mettre en place avec les acteurs du territoire.
- ses budgets sont de plus en plus contraints, ce qui nécessite une rationalisation de ses actions, une attention plus marquée à la cohérence des parcours des publics, une identification des outils les plus pertinents ainsi qu'une plus grande efficience dans la mise en œuvre.
- les formations organisées doivent correspondre aux besoins identifiés des apprenants, du tissu économique, et du territoire.



2 TRAVAUX RÉALISÉS

2.1 Méthodologie

La conduite de la mission s'est opérée en six temps :

- ➔ analyser les zones de cohérences et les difficultés de mise en œuvre des schémas stratégiques
- ➔ réaliser une rétrospective de la construction des services régionaux intervenant dans le champ de la formation
- ➔ rencontrer les acteurs de la formation (élus régionaux, services, centres de formations, partenaires institutionnels)
- ➔ mettre en place des « focus-groupes » avec les agents des services
- ➔ rechercher des réponses aux difficultés soulevées et identifier des bonnes pratiques à travers l'observation d'autres Régions
- ➔ donner à la direction générale des pistes de progrès sur le pilotage des politiques régionales et sur les options organisationnelles

L'avancée des travaux de la mission INET est présentée en comité de pilotage composé du Président, des membres de la Direction générale et de la Directrice de Cabinet. Cette instance acte la démarche et indique les problématiques qu'elle souhaite voir approfondies.

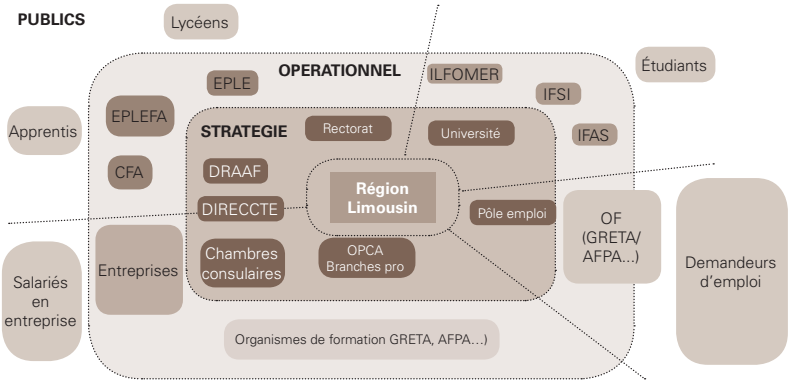
L'étude présente tout d'abord une cartographie des acteurs ainsi qu'un diagnostic sur les marges de manœuvre dont la Région pourrait se saisir et sur le fonctionnement actuel des services. Enfin, appuyées par une analyse comparative menée dans d'autres régions, elle formule des propositions d'améliorations sur le pilotage des priorités régionales et l'organisation des services.

2.2 Analyse du contexte : une opportunité exceptionnelle d'agir

Le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) a été signé en 2011. Ce document qui acte les grandes orientations régionales donne une nouvelle

impulsion à la politique de formation du Limousin. Il s'articule avec d'autres schémas élaborés récemment - cadre de référence recherche et innovation (2009), SRADDT (2009), SRDE2 (2001) – alors que d'autres schémas arrivent à échéance – schéma des formations sanitaires et sociales (2012). D'autres documents cadres orientent l'action de la Région parmi lesquels le nouveau COM apprentissage (2011) et le contrat d'objectif avec l'université qui sera prochainement renégocié.
Ces schémas sont rédigés en cohérence les uns avec les autres et témoignent d'une direction claire affichée par les élus. Néanmoins, les liens sur le territoire entre les différents acteurs de la formation ainsi que les outils de mise en œuvre des schémas restent à développer et à renforcer pour faire de la Région le « pilote » de ce sujet.

2.3 Cartographie des acteurs : la Région, un « acteur confluence » de l'écosystème de la formation



La Région, sans avoir la main sur tout l'« écosystème de la formation » apparaît alors comme un acteur-confluence puisqu'elle a interagi avec :

- ➔ des acteurs qui interviennent à un niveau stratégique (Rectorat, DIRECCTE, Université, DRAAF, Pôle Emploi, Chambres consulaires) avec qui elle élabore les schémas d'organisation
- ➔ des acteurs qui interviennent sur le terrain (lycées, CFA, Centres de formation, IFSI)

- ➔ des acteurs supports qu'elle peut être amenée à financer ou à accompagner (Prisme Limousin, Missions Locales)
- ➔ des instances de pilotages qui fonctionnent selon des échelles différentes (nationale, régionale), et qui sont, le plus souvent, à géométrie variable

L'un des objectifs de la mission a donc été d'identifier de façon globale ces acteurs de l'« écosystème de la formation » afin de voir comment, sur la base des logiques des uns et des autres, la Région peut mettre en musique une politique de formation cohérente et profitable aux individus.

2.4 Diagnostic : les degrés de liberté de la Région

Pour permettre à la Région Limousin de redéfinir sa posture dans la politique de formation, il fallait identifier l'existence et le degré de marges de manœuvre dont elle dispose. Il s'agit des latitudes juridiques, partenariales ou budgétaires existantes pour agir, au niveau des dispositifs mis en œuvre, échelle d'analyse plus fine que les grands champs d'intervention traditionnels.
Afin d'assurer l'opérabilité de notre analyse, une distinction a été faite entre le court ou moyen et le long terme. De plus, quatre « zones à risque », particulièrement sensibles dans l'immédiat, ont été mises en avant. Les marges de manœuvres importantes le sont de par le fait d'une Région décisionnaire ou volontariste, et sont sous-contraintes lorsque la Région est tenue par la loi, par ses partenariats, ou engagée (par des conventions par exemple).

	COURT OU MOYEN TERMES	LONG TERME
Marges de manœuvre importantes	- Carte des formations en apprentissage - Valorisation de l'apprentissage - Formations professionnelles dans le domaine de l'insertion - Subventions à l'Université pour la recherche - Subventions à l'Université pour son développement - Accompagnement à la vie étudiante et lycéenne - Les bourses étudiantes des formations sanitaires et sociales - Mobilité internationale - Soutien au plan de formation des entreprises	- Investissement dans les lycées - Évaluation de la qualité (CFA et organismes de formation) - Orientation - Emplois associatifs
Marges de manœuvre sous contraintes	- Fonctionnement des lycées (viabilisation, maintenance, personnels) - Fonctionnement des CFA - Financement des instituts sanitaires et sociaux - Investissement dans le matériel pédagogique dans les lycées - Investissement dans les CFA - Universitarisation des IFSI - Réflexion et définition prospective des besoins dans la formation professionnelle	- La restauration scolaire - Le fonctionnement des lycées : les personnels TOS - La formation qualifiante des demandeurs d'emplois - L'élaboration et le suivi des schémas stratégiques - Le paiement des stagiaires de la formation professionnelle

2.5 Propositions opérationnelles

Au regard de ces degrés de liberté, et des trois principes directeurs, 38 actions précises et concrètes ont été proposées. Elles se structurent autour de 12 objectifs, eux-mêmes regroupés en trois axes :

- ➔ définir et mettre en œuvre des stratégies régionales de la formation
- ➔ instaurer des règles de gestion permettant de mettre l'usager et ses besoins au cœur de l'action régionale
- ➔ organiser les ressources nécessaires à la réussite du projet régional de la formation

L'axe 1 traite plus particulièrement des trois dimensions suivantes : la prospective, l'élaboration des cartes de formation et le pilotage. L'axe 2 aborde les dispositifs d'aides individuelles, la qualité (des formations, des établissements), le suivi des dispositifs, et plus

largement les conventions. Enfin l'axe 3 est plus précisément orienté sur les ressources, à savoir l'aspect marchés et fonctions supports, les systèmes d'information et l'approche du patrimoine.

L'ensemble de ces propositions a été éclairé par des exemples concrets mis en œuvre au sein d'autres collectivités, et recueillis lors d'une démarche de benchmark. Ces actions sont réalistes et réalisables puisque déjà en vigueur dans d'autres régions.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces actions, et la redéfinition de la gouvernance externe de la politique de formation régionale induit des transformations de l'organisation interne en conséquence. Des propositions en ce sens ont été faites, en tenant compte de la nécessaire progressivité de cette démarche et du besoin d'accompagnement du changement.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

La conduite de cette mission a permis de dégager plusieurs grands enseignements dans la conduite de l'action publique.
La formation est un domaine fortement partenarial, qui implique la prise en compte des spécificités des partenaires. La formalisation de ces relations, par des conventions par exemple, peut parfois permettre de clarifier les relations inter-acteurs.
Échelons de réflexion stratégique, les Régions sont à l'initiative de schémas directeurs et de contrats de partenariats. Au-delà de la co-construction de ces documents, il s'agit ensuite de les décliner opérationnellement et de les faire vivre au quotidien. Cela suppose une implication de tous les partenaires et des relations collaboratives solides.
La définition préalable, au niveau politique, du contenu et du périmètre d'un « service public régional de la formation » conditionne la conduite quotidienne de l'action publique.

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Le projet collectif mené en Limousin se concentre essentiellement sur les possibilités offertes à la Région d'améliorer ses outils de gouvernance. Néanmoins, par l'étude comparative menée auprès d'autres Conseils régionaux, il apparaît que certains ont su mettre en œuvre des modes de pilotage particulièrement innovants pour la conduite de la politique régionale de formation et pour l'animation des partenariats qui en découlent. Aussi, c'est dans l'analyse, le recensement, la duplication des bonnes pratiques que peut se situer la mise en commun ou le transfert des outils à d'autres collectivités régionales.

Les auteurs du projet

Rémi BENSOUSSAN

Charles GAUTHIER

Anne PARIS

Laure PRAT

CONSEIL RÉGIONAL
MIDI-PYRÉNÉES

QUELLES POLITIQUES TERRITORIALES DE LA RÉGION EN DIRECTION DES INTERCOMMUNALITÉS ET DES TERRITOIRES DE PROJETS ?

Le responsable du projet

➔ Didier HOUI
Directeur général adjoint développement durable
et aménagement

La Région Midi-Pyrénées, l'une des plus vastes de France, est marquée à la fois par l'importance des territoires ruraux, par une hyper métropolisation toulousaine et par un fort phénomène de péri urbanisation.

Depuis une quinzaine d'années, le Conseil régional a mis en place des politiques territoriales afin de favoriser l'équilibre et le développement du territoire, de renforcer le maillage urbain et assurer la présence de la Région sur tout le territoire. Ces politiques reposent, dans leur définition stricto sensu, sur les trois grandes catégories de territoires de projet et les conventions territoriales qui correspondent à savoir 32 contrats de Pays, 3 contrats de Parcs naturels régionaux (PNR) et 8 contrats d'agglomérations, dont celui de la Communauté urbaine du Grand Toulouse. Les politiques territoriales et la contractualisation sont ainsi intimement liées.

La Région Midi-Pyrénées s'interroge sur l'avenir des ses politiques territoriales compte tenu des réformes territoriale et fiscale mais aussi du caractère de plus en plus contraint des budgets locaux. Aussi la Région a-t-elle souhaité confier à une équipe d'élèves administrateurs territoriaux une étude prospective pour examiner les impacts des réformes et bâtir des scénarios d'évolution des politiques territoriales.

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE

À partir d'un diagnostic des politiques territoriales régionales réalisé sur la base d'entretiens internes au niveau administratif et politique et d'entretiens avec les territoires de projet, la Région a souhaité que la mission identifie les impacts de la réforme des collectivités du 16 décembre 2010 (loi RCT) sur les politiques territoriales et son organisation. À l'issue de cette analyse préalable, le Conseil régional était en attente de scénarii crédibles et opérationnels d'évolution de ses politiques territoriales.

Le périmètre de l'étude a tout d'abord été appréhendé de manière large. Au delà de la définition stricto sensu des politiques territoriales, entendue comme la contractualisation avec les territoires de projets, l'acception retenue a finalement compris l'ensemble des politiques de la Région ayant un impact territorial.

Le périmètre des réformes prises en compte a également été élargi. À l'analyse de l'impact de la loi RCT, la mission a ainsi jugé qu'il était nécessaire d'intégrer les impacts de la réforme fiscale et de la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II ». Les conséquences de ces dernières sur la stratégie de la Région et des autres collectivités midi pyrénéennes, notamment des Conseils généraux et des agglomérations, ont été rapidement identifiées comme étant aussi importantes que celles de la réforme territoriale.

2 TRAVAUX RÉALISÉS

La méthodologie utilisée pour réaliser cette mission s'est appuyée sur :

- ➔ une analyse des dispositifs et schémas régionaux ;
- ➔ près d'une cinquantaine d'entretiens :
  - 34 entretiens internes au Conseil régional au niveau administratif (direction générale, directeurs, chargés de mission) et politique (Président et Vice-présidents) ;
  - 11 entretiens avec des représentants des territoires de projet selon un échantillon représentatif validé par la direction générale ;

- 3 entretiens avec des Régions (PACA, Pays de la Loire) et des experts (ETD, association ressource sur le développement territorial) afin de nourrir une analyse comparée des choix et des évolutions à venir.

Les analyses présentées lors des comités de pilotage, présidés par le Vice Président en charge des politiques territoriales et par le Directeur général des services, se sont articulées autour de quatre phases :

PHASES	PÉRIODES	COMITÉS DE PILOTAGE
1. Diagnostic interne	Mi novembre/décembre	CP 12 janvier 2012
2. Éclairage territorial	décembre/janvier	CP 12 janvier 2012
3. Impact des réformes	décembre/janvier	CP 12 janvier 2012
4. Scénarii d'évolution	janvier	CP 24 janvier 2012

Le diagnostic interne a permis d'identifier avec les acteurs du Conseil régional les réussites et les axes d'amélioration dans la mise en œuvre des politiques territoriales mais également les attentes des élus et des directions dans la perspective de leur évolution.

L'éclairage territorial a mis l'action de la Région en rapport avec la perception des territoires et leurs attentes. Il s'est agit également d'explorer les impacts que les territoires de projet anticipent sur eux-mêmes et sur les politiques territoriales de la Région.

L'analyse des réformes a ensuite permis de révéler les impacts sur la stratégie et les politiques territoriales de la Région ainsi que sur les stratégies des autres collectivités midi pyrénéennes :

- ➔ dans le cadre de la réforme fiscale, la Région a perdu son pouvoir fiscal et gère un budget contraint. Cette situation a été anticipée depuis trois ans comme en témoignent la stabilisation de sa masse salariale et la réduction de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- ➔ la fin des financements croisés pourrait générer de nouvelles marges de manœuvre financières pour la Région, en particulier au sein des contrats d'agglomération ;
- ➔ la dynamique de métropolisation à l'œuvre en Midi-Pyrénées

pourrait se traduire par la création d'un pôle métropolitain découlant du dialogue lancé en avril 2011 par la Communauté urbaine de Toulouse. En revanche la création d'une Métropole au sens de la loi RCT ne semble pas d'actualité ;

- l'achèvement de la carte intercommunale poursuit un objectif de rationalisation partagé, même si la méthode est loin de faire l'unanimité. Certains territoires de Midi-Pyrénées regrettent même le manque d'ambition de certains schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) dont les conséquences sont pour le moment marginales, la création de deux nouvelles communautés d'agglomération à Auch et Cahors mises à part. La suppression des Pays dans la loi RCT soulève toutefois le problème de la pérennité de cet échelon qui constitue le principal interlocuteur de la Région dans la mise en œuvre des politiques territoriales ;
- le « Grenelle II » prévoit l'élaboration conjointe par l'État et la Région de nouveaux schémas régionaux et fait des schémas de cohérence territoriale (SCoT) les documents « pivot » entre ces schémas et les documents d'urbanisme. Il s'agit d'une opportunité pour la Région ;
- les relations entre la Région et les Départements pourraient être profondément modifiées. La mise en place du conseiller territorial constitue un risque de cantonalisation et de transformation des politiques territoriales vers une logique de guichet. Le schéma d'organisation et de mutualisation des compétences (SOM) envisagé par la RCT ouvre de nombreuses possibilités mais il n'est pas à l'ordre du jour en Midi-Pyrénées.

Le travail prospectif sur les pistes d'évolution des politiques territoriales a enfin conduit la mission à proposer 4 scénarii :

- un premier scénario dit au « fil de l'eau » qui consiste dans la poursuite des politiques territoriales selon les mêmes caractéristiques et les mêmes modalités qu'aujourd'hui. Il s'agit d'un scénario passif face aux évolutions législatives et à leurs impacts conduisant à une disparition progressive des politiques territoriales ;
- un deuxième scénario de suppression des politiques territoriales consistant dans l'abandon des outils de contractualisation au profit du transfert de certaines actions dans les directions sectorielles. Dans un contexte budgétaire contraint, il s'agit de rationaliser l'action régionale en la recentrant sur les

compétences obligatoires et les priorités de la Région. Ce scénario poursuit un mouvement amorcé de renforcement des directions sectorielles, ces dernières devenant chacune les garantes de l'aménagement du territoire régional dans le secteur dont elles ont la responsabilité ;

- un troisième scénario dans lequel les politiques territoriales sont résolument tournées vers le rural. Dans cette configuration, la Région décide de concentrer son action en faveur des territoires ruraux, les politiques territoriales devenant des politiques d'action prioritaire de développement rural. Le soutien régional aux agglomérations est quant à lui assuré dans le cadre des politiques sectorielles de droit commun et des compétences obligatoires de la Région ;
- le quatrième scénario, que la mission a préconisé, est celui d'un renouvellement des politiques territoriales. Décliné de manière opérationnelle en objectifs et préconisations, il repose sur l'anticipation des impacts potentiels des réformes en cours. Dans ce scénario la Région décide d'être offensive et de « renouveler » ses politiques territoriales sous deux angles : assumer la posture d'aménageur du territoire en ne se préoccupant pas seulement de favoriser le développement local ; veiller à la solidarité territoriale en faveur de territoires ruraux tout en confortant et en accompagnant le dynamisme des aires urbaines et péri urbaines.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

3.1 Contrat vs appel à projet : deux outils complémentaires de l'intervention publique ?

Les politiques territoriales menées en Midi-Pyrénées sont essentiellement basées sur la contractualisation. Les territoires de projet signent ainsi une convention avec l'ensemble des partenaires (Région, Département, État et Union européenne) qui contient des principes d'intervention, clarifie les instances de gouvernances et les conditions requises pour que les initiatives portées localement soient retenues par les cofinanceurs. Le contrat permet également

de disposer d'une certaine visibilité budgétaire dans la mesure où il revêt un caractère pluriannuel.

Le mécanisme des appels à projet est également utilisé plus ponctuellement par le Région Midi-Pyrénées dans le cadre de ses politiques territoriales mais il procède d'une autre logique. Cet outil permet d'afficher plus clairement des priorités à un moment donné. Il offre davantage de souplesse en ce qu'il peut ne pas être reconduit et marque l'engagement sur un axe jugé prioritaire. Il favorise l'innovation et l'émergence de projets locaux.

Au total les deux outils comportent des avantages et des inconvénients et leur utilisation gagne à être articulée. Si pour les concepteurs de politique publique l'utilisation de la contractualisation ou de l'appel à projet doit parfois être tranchée au regard des impacts recherchés, la combinaison des deux outils peut aussi s'avérer pertinente.

3.2 Distinguer aménagement du territoire et développement local

L'aménagement du territoire et le développement local constituent deux approches différentes mais complémentaires. Le développement s'appuie sur une logique de projet ascendante. Il contribue à l'animation généraliste des territoires et au soutien de projets d'intérêt local sur la base de priorités définies par le territoire à court, moyen et long terme. L'aménagement procède d'une autre logique. Il favorise davantage la dimension descendante des projets sur la base de contrats centrés sur le moyen et le long terme. Il tend à mettre en avant des priorités et des partis pris pour les territoires en fonction de leur vocation. Le soutien se concentre sur les projets structurants.

3.3 Équité et redistribution dans les politiques publiques : arbitrer entre la complexité et la lisibilité

En matière d'aménagement du territoire, l'équilibre territorial et la redistribution des richesses sont des objectifs de première

importance. La clé de répartition des interventions publiques se fait selon des critères qui reflètent un choix politique. En effet selon les critères retenus (potentiel fiscal, potentiel financier, effort fiscal et/ou indicateur ad hoc prenant en compte d'autres données socio-démographiques) la photographie des disparités de richesse entre les territoires est changée.

La prise en compte de la richesse des territoires amène à moduler le volume et le taux d'intervention. La modulation peut se faire au cas par cas (logique de choix) mais elle peut également être mécanique en fonction de taux prédéfinis par catégories de bénéficiaires (logique de règle).

L'effort de redistribution se traduit également par la définition de cibles et d'échelles d'intervention prioritaires. Les politiques territoriales midi pyrénéennes s'appuient sur des entités administratives et des territoires de projet regroupant des collectivités publiques (Pays). Il existe ainsi une dichotomie claire entre les Pays, PNR et agglomérations qui conditionne les modalités d'intervention. Si la Région Midi-Pyrénées ne retient que trois catégories de territoire et que cela permet une certaine lisibilité, aucune différence de traitement n'est théoriquement opérée entre les entités d'une même catégorie. Or les Pays n'ont ni les mêmes caractéristiques, ni les mêmes vocations (touristique, résidentielle, agricole, industrielle etc.). Il pourrait en être tout à fait autrement si la Région faisait le choix de s'appuyer sur des bassins (de vie, d'emploi) ou sur un zonage spécifique comme c'est notamment le cas dans le cadre de la politique de la ville.

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

La méthodologie utilisée durant la mission (analyse bibliographique et documentaire, réalisation d'entretiens, analyse financière, élaboration de scénarii) est une méthodologie classique de diagnostic de politique publique en vue de son adaptation et de son évolution.

4.1 Cartographier les acteurs

La transférabilité de cette méthode tient à la prise en compte des acteurs (partenaires et bénéficiaires) dans la mesure où une politique publique est le fruit d'une interaction. Tant pour le diagnostic que pour le volet prospectif de la mission, l'analyse des impacts de l'évolution du cadre législatif et réglementaire pour la Région s'est accompagné d'une analyse des impacts sur la stratégie et le positionnement des autres acteurs. Dans un autre contexte, il faudrait ainsi procéder à une cartographie des acteurs afin d'identifier ceux qu'ils faut intégrer à l'analyse.

Si la prospective se révèle utile, elle comprend des imperfections qui tiennent au caractère interactif de l'intervention publique et à l'impossibilité de raisonner « toutes choses égales par ailleurs ». Dans un jeu d'acteurs, toute évolution de la stratégie d'un acteur engendre des évolutions des stratégies des autres.

4.2 Des scénarii prospectifs contrastés et étayés pour aider à la décision

Une hypothèse d'évolution d'une politique publique ne saurait être exhaustive. Elle gagne en revanche à être cohérente et à forcer le trait de tendances perceptibles. L'intérêt du contraste est de pouvoir faire réagir et de révéler dans la mesure du possible les arbitrages qui devront être rendus.

Le travail prospectif est également enrichi par son caractère collaboratif et pluridisciplinaire. Afin d'approcher les différentes dimensions susceptibles d'évoluer d'une politique publique (équilibres politiques, bénéficiaires, partenaires, ressources financières, moyens humains, tendances démographiques, sociales et économiques, impératifs écologiques et environnementaux, évolutions législatives etc.) les points de vue doivent être croisés et s'appuyer sur une équipe projet de personnes dont les domaines d'expertise sont différents et complémentaires.

Les auteurs du projet

Olivier BAROTTE

Caroline DUPUIS-VERBEKE

Romain LE BORGNE

CONSEIL RÉGIONAL
NORD - PAS DE CALAIS

LA DÉMATÉRIALISATION DES DOCUMENTS COMPTABLES ET FINANCIERS « DES PROJETS AU CHEMIN DU SUCCÈS »

Les responsables du projet

➔ Noël LENANCKER
DGA Appui au pilotage des politiques publiques

➔ Jean-Jacques TREELS
DGA Ressources financières et logistique

L'évolution et le développement des technologies de l'information et de la communication, couplés à la recherche d'une plus grande efficacité et d'une rationalisation de la gestion des administrations publiques, favorisent désormais la mise en place de la dématérialisation au sein des collectivités territoriales incontournable.
Le projet de dématérialisation porté par la Région Nord - Pas de Calais s'inscrit dans cette démarche globale de modernisation et d'amélioration de l'efficacité de l'administration.

1 OBJECTIFS DE LA COMMANDE ET MÉTHODOLOGIE EMPLOYÉE

1.1 Une entrée technique pour une mission à forte dimension stratégique

La commande initiale relative à la mission consistait à déterminer les conditions et la faisabilité de la dématérialisation des documents comptables vers la paierie régionale. Toutefois, celle-ci s'est rapidement étendue à un objectif beaucoup plus vaste : la modernisation de la gestion administrative et financière de la collectivité, la dématérialisation apparaissant alors comme une opportunité pour la conduite du changement.
Cette modernisation via la dématérialisation implique d'élaborer des outils de pilotage et d'aide à la décision, d'envisager l'adaptation

de l'organisation du travail, de mettre en place une relation partenariale optimisée avec l'État, et enfin d'améliorer les relations avec les usagers, notamment dans le cadre de leurs demandes de subventions.
Un tel changement dans le fonctionnement de la collectivité exige un accompagnement approfondi et une conduite adaptée tant aux besoins de la structure qu'aux spécificités des services. Cet objectif de dématérialisation a donc été couplé à une réflexion sur les procédures existantes et l'organisation actuelle du travail, ainsi qu'à une définition des besoins en termes de compétences et d'évolution des postes de travail. L'objectif a été de dégager les clés de compréhension, d'adaptation et d'accompagnement des agents pour l'administration, afin de donner à ce projet toute sa pertinence et sa garantie de faisabilité et d'acceptation.
Pour mener à bien cette mission, une démarche projet classique a été menée, structurée en deux phases principales : une phase d'état de lieux et une phase de réflexion et de formulation de propositions.
L'état des lieux a porté sur les initiatives passées ou en cours à la Région en matière de dématérialisation, sur l'organisation et les procédures internes, et sur les outils utilisés. Cela a permis de dégager les pré-requis techniques, juridiques, organisationnels et procéduraux, nécessaires à intégrer dans la démarche. De plus, des entretiens au sein d'autres collectivités ont permis d'analyser les démarches similaires et les enjeux structurants d'un tel projet.
La seconde phase de la mission a consisté à dégager les points de passage obligatoires depuis un circuit administratif et financier où le dossier papier prime, vers un chemin numérique fluide et réaliste au vu de l'organisation et des outils de la Région.
En effet, la dématérialisation de la chaîne comptable à la Région Nord - Pas de Calais n'est pas la disparition des documents en support papier, ni l'interconnexion totale des différents logiciels métiers des directions. La dématérialisation de la chaîne comptable est une nouvelle approche des flux comptables depuis la demande d'un tiers (marché ou subvention) jusqu'à la transmission de l'ordre de paiement au payeur. Elle repose donc sur la construction de flux informatisés cohérents, continus et non redondants avec un flux papier.
La dématérialisation implique donc de tracer et créer un chemin numérique fluide.

1.2 Les principaux constats de l'état des lieux

Les services de la Région ont déjà mené ou mènent des projets de dématérialisation afin d'améliorer l'efficacité de leur gestion et la mise en œuvre des politiques régionales. Toutefois, ces initiatives sont éparses et correspondent finalement davantage à une informatisation de leur gestion qu'à une véritable dématérialisation, et mettent en évidence un manque de pilotage global des initiatives.
Par ailleurs, l'étude de l'organisation des directions régionales et des procédures régionales a permis d'identifier un socle organisationnel et procédural théoriquement commun à l'ensemble des services, mais en réalité, les responsabilités et l'organisation des services se révèlent spécifiques à chacune des directions, sans harmonisation garantie par les fonctions supports. Cela se révèle délicat pour la création du chemin numérique fluide.
De même, la Région Nord - Pas de Calais se caractérise par de très nombreux outils informatiques, soit partagés et généralisés, soit spécifiques à certaines directions. Leur acquisition et développement se sont réalisés sans référence à un schéma directeur général des systèmes d'information ; l'approche retenue jusqu'alors privilégiant la réponse aux besoins spécifiques exprimés par les directions. Si cette approche a su satisfaire les besoins « métiers », cette situation montre de nombreuses limites dans le cadre de la dématérialisation de la chaîne comptable.

1.3 Les facteurs de succès identifiés dans les autres collectivités

Les rencontres et échanges organisés avec d'autres collectivités ayant amorcé ou réussi des démarches de dématérialisation similaires font apparaître un certain nombre d'indications pour la faisabilité du projet, définissant autant de facteurs de succès, dont les principales sont :

- une dématérialisation intégrale de la chaîne comptable est possible et vaut la peine d'être menée si la démarche n'ignore pas les dimensions organisationnelle et procédurale internes, et qu'elle devient une opportunité dans une optique de modernisation ;

- la démarche doit être transversale et portée par la Direction Générale ; les aspects techniques n'étant pas exclusifs. Il est donc nécessaire d'impliquer les différentes directions et partenaires dès le début de la démarche, notamment la paierie régionale et de solliciter le soutien de la DRFIP ;
- le positionnement des directions fonctionnelles doit être adapté, l'animation administrative et financière devenant le socle de leur action ;
- la mise en place d'un « chemin numérique » passe par un travail sur les interfaces et l'articulation des différents outils dans une logique de chaînage global ;
- certains chantiers sont purement techniques mais impliquent un lourd travail qu'il ne faut pas négliger : base tiers, phase de test relative à la codification des flux de transmission ;
- la problématique de l'archivage électronique ne doit pas être surestimée mais est néanmoins à prendre en compte, et doit être envisagée de manière cohérente avec la gestion électronique des documents (GED). Le modèle de la plateforme d'archivage commune avec d'autres collectivités peut s'avérer une solution intéressante.

2 STRATÉGIE ET DÉMARCHE PROPOSÉES

L'état des lieux et l'analyse de la situation de la Région en vue de la démarche de dématérialisation comptable ont conduit à la définition d'étapes, regroupées en trois entrées, pour mener à bien ce projet. Celles-ci suivront un calendrier réaliste mais ambitieux qui vise une dématérialisation de l'ensemble de la chaîne comptable au 1er janvier 2014. Plusieurs choix stratégiques devront ainsi être tranchés pour permettre la réalisation et la transversalité de ce projet.

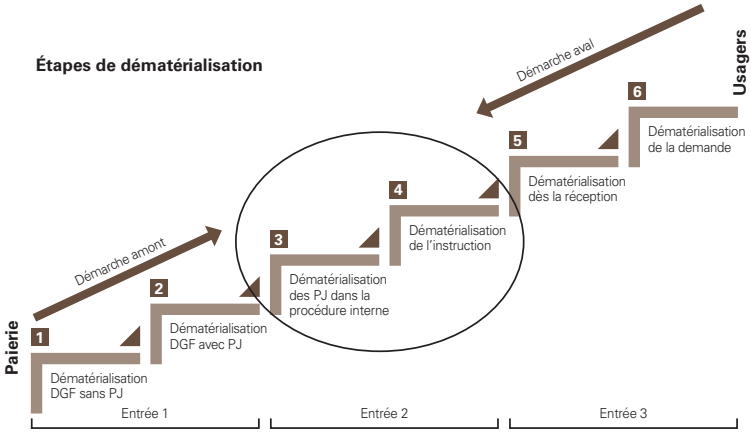
2.1 Une stratégie d'avancée du projet par trois entrées concomitantes

Six étapes de dématérialisation de la chaîne comptable se dégagent du travail d'analyse des procédures de la Région et de parangonnage :

- la dématérialisation comptable à la sortie de la Direction de la Gestion Financière sans les pièces justificatives

- la dématérialisation comptable à la sortie de la DGF avec les pièces justificatives
- la dématérialisation des pièces justificatives et leur circulation sous format numérique dans la procédure interne
- la dématérialisation de l'instruction des dossiers (subvention ou marchés)
- la dématérialisation systématique des documents à leur arrivée à la Région
- la possibilité pour les partenaires de la Région de déposer leur demande dans le cas des subventions ou leur offre pour les marchés publics de manière dématérialisée.

Ces étapes peuvent se structurer en trois entrées thématiques dont la progression et les chantiers seront concomitants :



Il s'est avéré que prendre les marches une à une conduisait à engager un processus très lent et qui risquait de conduire à des incohérences et freins à la dématérialisation (par exemple, pour le nommage des documents). C'est pourquoi une stratégie d'avancée concomitante sur les trois entrées (paierie, interne et usagers) a été proposée. Aborder ces trois entrées de front permet à la fois un gain de temps et un effet de levier sur ce qui a été identifié comme la partie la plus complexe à mettre en œuvre : la modification des modes de faire internes à l'institution.

L'analyse des chantiers à mener pour chaque entrée a également conduit à identifier des sujets transversaux :

- la clarification des responsabilités administratives et financières
- la structuration d'une Gestion Électronique des Données
- la sécurisation de la gestion du dossier papier
- la mise en place d'un parapheur électronique
- l'adaptation aux et des postes de travail
- l'archivage.

Ces différents thèmes doivent être abordés avec l'éclairage de chacune des entrées afin d'assurer une cohérence des réponses. Tous les chantiers qui ont ainsi été identifiés devront par ailleurs être articulés avec les chantiers stratégiques parallèles menés la Région :

- le schéma directeur stratégique des systèmes d'information
- le système d'information décisionnel
- le site internet institutionnel de la Région
- les outils collaboratifs et de gestion de projet.

2.2 Un calendrier qui vise une dématérialisation effective au 1er janvier 2014

Le calendrier prévisionnel, élaboré en collaboration avec les services régionaux, s'étend de mars 2012 au 1er janvier 2014 ; l'année 2014 sera ensuite consacrée aux ajustements qui ne manqueront pas de s'avérer nécessaires.
Pour réaliser la démarche en suivant ce calendrier, des articulations entre les différentes thématiques et chantiers ont été identifiées : il s'agit de sept temps – pivots qui devront donner lieu à une attention particulière et à une approche transversale (peuvent être cités à titre d'exemple : l'articulation entre le schéma directeur stratégique et les choix techniques en matière de GED, de parapheur électronique et de la plateforme de dépôt des demandes de subvention ; la redéfinition des pièces justificatives en lien avec les exigences juridiques, les travaux sur la clarification des responsabilités et la phase de test pour la plateforme de dématérialisation),

3.2 Les choix stratégiques à opérer

La portée de la démarche de dématérialisation implique de faire un certain nombre de choix stratégiques, notamment en ce qui concerne l'organisation de la collectivité, ses procédures et ses outils, la relation fonctions support – directions opérationnelles, et la relation de la Région aux usagers et citoyens.
En termes d'optimisation de l'organisation, des procédures et des outils, plusieurs champs d'arbitrage se dégagent :

- la clarification des responsabilités administratives, juridiques et financières déconcentrées : il semble incontournable de définir un socle de responsabilité harmonisé selon les niveaux de responsabilité, et de veiller à leur application par les directions.
- l'adoption d'un Schéma Directeur des Systèmes d'Information et l'élaboration d'un Système d'Information Décisionnel vont impliquer des choix en matière de structuration de l'outillage et des tableaux de bord régionaux.

Un autre pan de choix stratégiques concerne la relation fonctions support – directions opérationnelles :

- le positionnement des fonctions supports : il apparaît nécessaire de coupler une montée en responsabilités des directions opérationnelles avec un cadrage a priori par les directions supports.
- le mode de gestion budgétaire et comptable : le passage de l'outil informatique en lien fort permet de réduire la capacité des directions dans leur utilisation des enveloppes mais leur donne davantage d'autonomie lors de l'exécution.
- circuits juridiques : davantage de circuits courts (actes types pour les dispositifs récurrents) qui permettrait à la DAJ de se recentrer sur l'accompagnement en amont.

Quant à la relation à l'usager, l'étape ultime est de dématérialiser dès la source, ce qui nécessite la mise en place d'un accès multi-canal (plate-forme de dématérialisation, réception par mail et numérisation à réception par courrier). Dans l'hypothèse de développement d'une plate-forme, le positionnement du site internet comme porte d'entrée institutionnelle se pose, et interroge directement la stratégie de développement de ce site.

3 ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Cette mission de 9 semaines en Région Nord - Pas de Calais a été également l'occasion d'essayer d'identifier ce qui pourrait constituer des bonnes pratiques dans la conduite de l'action publique. Nous avons relevé trois apports essentiels tenant à la mise en perspective de cette action, au pilotage et à la réalisation du projet.

3.1 Redéfinir le pourquoi de l'action publique

Il paraît important d'interroger l'opportunité et le pourquoi de l'action suffisamment tôt. L'enjeu est ici de clarifier le besoin de la collectivité, d'en appréhender les enjeux stratégiques et pas seulement techniques afin de nourrir le sens de cette action.
Des projets comme la dématérialisation de la chaîne comptable comportent de fortes implications techniques qui mobilisent à elles seules l'attention des services. Il est donc possible de voir les acteurs se concentrer sur ces éléments techniques et perdre de vue les enjeux stratégiques, par exemple le positionnement des fonctions support, la simplification des procédures et la redéfinition des responsabilités dans notre projet. Le sens de l'action est alors oublié alors qu'il est le premier levier de mobilisation des énergies.

3.2 Positionner le pilotage au niveau le plus structurant

La question du portage et du pilotage nous paraît également essentielle. Les actions de la Région Nord - Pas de Calais sur les enjeux d'informatisation et de dématérialisation ont été limitées du fait des portages et pilotages qui ont été mis en place seulement au niveau des directions, selon les besoins spécifiques des directions.
Or, la conduite des projets nécessite un pilotage global, voire un portage stratégique par la Direction Générale, garant de la transversalité et de la pérennité des démarches.

3.3 Assurer des réalisations régulières

Le maintien d'un bon niveau d'implication des équipes semble enfin conditionné par une mise en œuvre opérationnelle sinon rapide au moins progressive.
Cet objectif suppose de bâtir un calendrier de projet réaliste mais néanmoins serré pour éviter l'enlisement du projet et créer, à l'inverse, un effet d'entraînement par le constat de ces réalisations progressives.

4 CONDITIONS DU TRANSFERT DES MÉTHODES ET OUTILS À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

La méthodologie employée pour la conduite de la mission en Région Nord - Pas de Calais est une méthodologie classique de gestion de projet, comportant des entretiens préalables, une étape d'état des lieux et des préconisations construites avec les acteurs de la collectivité. Elle est donc facilement transposable, dès lors que le projet comporte une dimension stratégique. La démarche proposée pour conduire la dématérialisation de la chaîne comptable ne peut être plaquée telle quelle dans d'autres collectivités ; elle doit être adaptée au contexte. À ce titre, le niveau de déconcentration administrative et financière conditionne fortement les possibilités de transfert de la démarche à d'autres collectivités.
Il paraît par ailleurs essentiel d'accorder un temps suffisant, dans la phase d'état des lieux, à l'identification de la culture interne et des potentialités de la collectivité ainsi que des personnes ressources pour faciliter l'adhésion des acteurs et la réalisation du projet.

Les élèves administrateurs territoriaux

PROMOTION SALVADOR ALLENDE

Laétitia ABBAMONTE
Bernard AGARINI
Olivier BAROTTE
Rémi BENSOUSSAN
Jeanne BILLION
Cécile BIZOT
Maxime BOIDIN
Simon BONNAURE
Claire BULLET
Clara CANEVET
Pierre CATEL
Magali CAUMON
Jean-Philippe CHAUVIN
Olivia CODACCIONI LE PAPE
Brice COIGNARD
Valérie COMMIN
Vincent CONSTANSO
Bénédicte CURCURU
Caroline DESAIGUES
Renaud DUCOMMUN
Caroline DUPUIS-VERBEKE
Vivien DUTHOIT
Isabel ESTEVINHO MOURA
Raphaël EYL-MAZZEGA
Charles GAUTHIER
Muriel HENNETIN
Erwan HETET
Aline HUMBERT
Michael HUYGHE
Lucille IGERSHEIM
Julia LABARTHE
Emilie LAUDREN
Florian LAURENCON
Romain LE BORGNE
Jean-François LE BRETON
Jean-Christophe LE CLOAREC
Laurent LE NY
Aurélie MOUFFLARGE
Aude MORIOU
Anne MORVAN-PARIS
Agnès NADOT
Bastien NESPOULOUS
Séverine NIRLO
Anne PARIS
Héloise PEROYS
Franck PERRACHON
Raphaëlle POINTEREAU
Etienne POIZAT
Marthe POMMIE
Laure PRAT
Sandra PREDINE-BALLERIE
Jérémy ROUBIN
Mathieu ROUMEGOUS
Thierry ROUX
Jonathan SAPENE
Adeline SAUVANET
Luc-Olivier SEHIER
Maël SIMON
Rémi SIMON
Yvanne THOBIE
Amos WAINTRATER
Olivier WOLF
Manuel ZAMORA

Impression CNFPT
Mai 2012
Graphisme : Voituriez & Obringer (VO), Strasbourg

COLLECTION « UN AUTRE REGARD SUR LES TERRITOIRES »

Actualisation d'un projet d'agglomération, nouveaux modes de financement, évaluation des politiques publiques, optimisation du service public local…

Ce recueil vous propose de porter « un autre regard sur les territoires ». Il témoigne de la manière dont les élèves administrateurs de la promotion Salvador Allende se sont emparés, lors de leurs missions, des problématiques actuelles des collectivités territoriales.

« La formation des élèves-administrateurs est un temps privilégié d'analyse des expériences, de recensement des bonnes pratiques et plus largement d'observation des mutations en jeu dans les collectivités territoriales. »
Marie-Francine François, présidente de l'Association des administrateurs territoriaux de France

« Capitaliser ces expériences pour diffuser l'esprit et la qualité du service public local, telle est l'ambition du CNFPT et de l'INET »
Jean-Marc Legrand, directeur de l'INET, directeur général adjoint du CNFPT

Le CNFPT et l'AATF continuent ainsi, dans le cadre de cette collection, à faire connaître la richesse et la diversité de l'action publique locale.

Impression CNFPT – Mai 2012